

Paula Saarinen

OPIKSELIJOIDEN YHDENVERTAI-
SUUS KYMENLAAKSON JA MIKKELIN
AMMATTIKORKEAKOULUJEN
OPINTOTUKILAUTAKUNTIEN
ENIMMÄISTUKIAJAN PIDENTÄMIS-
LAUSUNNOISSA

Opinnäytetyö

Liiketalous

Toukokuu 2015



Tekijä	Tutkinto	Aika
Paula Saarinen	Tradenomi (AMK)	Toukokuu 2015
Opinnäytetyön nimi Opiskelijoiden yhdenvertaisuus Kymenlaakson ja Mikkelin ammattikorkeakoulujen opintotukilautakuntien enimmäistukiajan pidentämislausunnoissa		
		50 sivua 2 liitesivua
Toimeksiantaja Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu Oy		
Ohjaaja Lehtori Päivi Ollila		
Tiivistelmä Opintotukilaki ja -asetus antavat ammattikorkeakoulujen opintotukilautakunnille harkintavaltaa Kansaneläkelaitokselle annettavien opiskelijoiden opintotuen myöntämiseen liittyvien lausuntojen tekoon. Opiskelijoiden yhdenvertainen kohtelu on tärkeää harkinnanvaraisuuteen perustuvien lausuntojen antamisessa, jotta hallintolaissa säädetty yhdenvertaisuusperiaate toteutuu. Kymenlaakson ja Mikkelin ammattikorkeakoulut (Kyamk ja Mamk) ovat yhdistymässä 1.1.2017 Kaakkois-Suomen ammattikorkeakouluksi, ja on ajankohtaista saada yhteneväinen linjaus lausuntoihin uudelle yhteiselle opintotukilautakunnalle. Tämän opinnäytetyön aiheena on opiskelijoiden yhdenvertaisuus Kyamkin ja Mamkin opintotukilautakuntien lausunnoissa, ja tutkimuksen kohteena olivat opintotuen enimmäistukiajan pidentämistä koskevat hakemukset ja niistä annetut lausunnot vuosina 2005–2014. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää yhdenvertaisuuden toteutumista ja sitä, onko opintotukilautakuntien ratkaisuihin eroja Kyamkin ja Mamkin välillä. Tutkimuksessa saatiin lisäksi tilastollista tietoa lausuntojen määristä ja hakemusten syistä. Teoriaosuudessa käsitellään hallintolain yhdenvertaisuusperiaatetta, päättäjän puolueettomuutta, esteettömyyttä, harkintavallan käyttöä ja esittelijän vastuuta. Lisäksi kerrotaan enimmäistukiajan pidentämiseen liittyvistä opintotuen säädöksistä ja hakuprosessista. Tutkimuksessa pääpaino on kvalitatiivisella tutkimusmenetelmällä, jossa hyödynnetään kvantitatiivisen tutkimuksen avulla saatua tilastollista tietoa. Tiedonkeräysmenetelminä käytettiin dokumentteja, haastatteluja ja keskusteluja. Tutkimustulosten perusteella Kyamkin ja Mamkin opintotukilautakunnissa annetut enimmäistukiajan pidentämislausunnot vuosina 2005–2014 ovat riittävän yhdenvertaisia keskenään, ja ratkaisujen välillä ei ole merkittäviä eroja. Molempien lautakuntien linja on hieman tiukentunut vuosien mittaan. Hakemusten määrä on lisääntynyt vuositasetta, ja kielteisiä lausuntoja on annettu enemmän kuin myönteisiä. Lautakunnan jäsenet ovat tietoisia siitä, että heidän täytyy huomioida päätöksenteossaan opiskelijoiden yhdenvertaisuus ja säilyttää linjan johdonmukaisuus.		
Asiasanat hallintolaki, harkintavalta, opintotuki, yhdenvertaisuus		

Author Paula Saarinen	Degree Bachelor of Business Administration	Time May 2015
Thesis Title Student Equality Concerning Extension of Maximum Student Financial Aid Period Given by the Student Financial Aid Committees at Kymenlaakso and Mikkeli Universities of Applied Sciences		
Commissioned by Kaakkois-Suomi University of Applied Sciences		
Supervisor Päivi Ollila, Senior Lecturer		
<p>Abstract</p> <p>The Act and Decree on Financial Aid for Students allow discretion to the Student Financial Aid Committees of Universities of Applied Sciences in their statements to the Social Insurance Institution about students' financial aid. The equal treatment of students is important in decisions based on discretionary in order to obey the Administrative Procedure Act's Principle of Equality. Kymenlaakso and Mikkeli Universities of Applied Sciences (Kyamk and Mamk) will merge with Kaakkois-Suomi University of Applied Sciences in 2017 and one of the current issues is to have an equal policy for the new joint Student Financial Aid Committee.</p> <p>The subject of this thesis is the equality in the statements of the Student Financial Aid Committees at Kyamk and Mamk. Another subject of the research is the applications and statements concerning the extension of the maximum student financial aid period in 2005–2014. The objective of the study was to examine how equality is implemented and if there were differences between the statements of Kyamk and Mamk. In addition, statistical information on the numbers of statements and the reasons for applications were examined.</p> <p>The theoretical part of this thesis covers the Administrative Procedure Act's Principle of Equality, objectivity, ineligibility, discretion and also the rapporteur official's responsibility. There are also chapters on regulations related to the extension of the maximum student financial aid period and the application process.</p> <p>In this study the emphasis is on qualitative research, but quantitative research methods were also used for obtaining more exact information. Documents, interviews and discussions were used as methods for gathering data.</p> <p>On the basis of the study results, the statements given by student financial aid committees of Kyamk and Mamk in 2005-2014 were equal to each other, and no significant differences were found between the statements. The policies in both committees had tightened during the examined period and more negative decisions were given than positive. In addition, there was an increase of the number of applications during this period. Committee members are also aware that they have to take the equality of students into account in the decision-making and retain consistency.</p>		
<p>Keywords</p> <p>administrative procedure act, discretion, student financial aid, equality</p>		

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
1.1	Tutkimusongelma ja -tavoite.....	7
1.2	Tutkimuksen pääkohdat.....	8
2	OPINTOTUKILAUTAKUNTA	9
2.1	Tehtävät.....	9
2.2	Jäsenet.....	10
2.3	Kokoukset.....	11
2.4	Sihteerin asema ja esittelijän vastuu.....	12
3	ENIMMÄISTUKIAJAN PIDENTÄMINEN.....	14
3.1	Enimmäistukiaika ammattikorkeakouluopinnoissa.....	14
3.2	Enimmäistukiajan pidentämisen edellytykset.....	16
3.3	Kelan ohjeistus	17
3.4	Enimmäistukiajan pidennyksen hakeminen	18
3.5	Muutoksenhaku päätökseen	19
4	YHDENVERTAISUUSPERIAATE.....	20
4.1	Tasapuolinen kohtelu.....	21
4.2	Syrjintäkielto	21
4.3	Johdonmukaisuus.....	22
5	OBJEKTIVITEETTI JA ESTEELLISYYS.....	23
6	HARKINTAVALLAN KÄYTTÖ	25
7	TUTKIMUSMENETELMÄT	27
8	TUTKIMUKSEN TULOKSET	30
8.1	Tilastoja ja huomioita hakemuksista ja lausunnoista	30
8.2	Haastattelut ja keskustelut.....	37
8.2.1	Asioiden esittely	37
8.2.2	Ratkaisujen perusteet ja harkintavalta	38
8.2.3	Johdonmukainen linja	40
8.2.4	Esteellisyys ja puolueettomuus	41

8.3	Johtopäätökset	42
9	POHDINTA	46
	LÄHTEET	48
	LIITTEET	
	Liite 1. Malli myönteisestä enimmäistukiajan pidennyslausunnosta	
	Liite 2. Malli kielteisestä enimmäistukiajan pidennyslausunnosta	

1 JOHDANTO

Valtion maksaman opintotuen tavoitteena on turvata päätoimisten opiskelijoiden toimeentulo opiskelun aikana. Opintotuen toimeenpanon hoitaa Kansaneläkelaitos (Kela), ja opiskelijan saamien opintoetuuksien perustana ovat opintotukilaki (21.1.1994/65) ja opintotukiasetus (8.4.1994/260). Opintotukeen kuuluvat opintoraha, asumislisä ja opintolainan valtiontakaus, jotka Kela myöntää opiskelijoille hakemuksen perusteella. Lisäksi Kela tukee kaikkien korkeakouluopiskelijoiden ruokailua ateriatuen muodossa. Kelan uusimman opintoetuustilaston (2014a, 14) mukaan vuonna 2013 valtion opintotukimenot olivat yhteensä 756 miljoonaa euroa, josta ammattikorkeakouluissa opiskeleville maksettiin opintorahaa ja asumislisää 253 miljoonaa euroa. Lukuvuonna 2013–2014 melkein 80 000 ammattikorkeakouluopiskelijaa sai opintotukea ja ammattikorkeakoulututkinnon vuonna 2013 suorittaneista 52 % oli nostanut opintotukea (Kela 2014a, 15–16). Opintotukimenot ovat huomattava osa valtion sosiaaliturvamenosta, ja tilastojen mukaan yli puolet ammattikorkeakouluopiskelijoista tarvitsee opintotukea tullakseen taloudellisesti toimeen opiskelun aikana. Opintotuen saamisen edellytyksenä on riittävä edistyminen opinnoissa, ja opiskelijan on myös huomioitava, että tukikuukausia on käytettävissä korkeakouluopintoihin rajoitettu määrä.

Jokaisessa ammattikorkeakoulussa on opintotukilautakunta, jonka tehtävänä on antaa lausuntoja Kelalle opiskelijoiden opintojen riittävästä edistymisestä ja opintotuen myöntämiseen liittyvistä harkinnanvaraisista asioista. Lautakunta voi antaa lausunnon oma-aloitteisesti, opiskelijan itsensä tai Kelan pyynnöstä. Asioiden esittelijänä ja sihteerinä lautakunnassa toimii korkeakoulun palkkaama virkamies. Ammattikorkeakoululla on tarkempi tietämys yksittäisen opiskelijan opiskelusta ja elämäntilanteesta, joten vaikka Kela tekee ammattikorkeakouluopiskelijoiden opintotukipäätökset, opintotukilautakunnan antama lausunto sitoo Kelaa. (Opintotukilaki 9. ja 9. a §.)

Opintotukilaki ja -asetus antavat lain sallimissa puitteissa opintotukilautakunnalle harkintavaltaa ratkaista asia opiskelijan kannalta myönteisesti tai kielteisesti. Kiinnostavaa onkin, kohdellaanko kaikkia opiskelijoita yhdenvertaisesti ja mitä harkinnanvaraisuus tässä yhteydessä merkitsee. Yhdenvertaisuus tarkoittaa johdonmukaisia ratkaisuja ja tasapuolista kohtelua, ja näitä periaatteita opintotukilautakunnan täytyy noudattaa, vaikka ottaakin opiskelijoiden yksilöl-

liset tilanteet huomioon. Opiskelijoiden yhdenvertainen kohtelu on erittäin tärkeää opintotukilautakunnan harkinnanvaraisuuteen perustuvien lausuntojen antamisessa, jotta hallintolaissa (6.6.2003/434) säädetty yhdenvertaisuusperiaate toteutuu.

1.1 Tutkimusongelma ja -tavoite

Tämän opinnäytetyön aiheena on yhdenvertaisuus Kymenlaakson ja Mikkelin ammattikorkeakoulujen (Kyamk ja Mamk) opintotukilautakuntien lausunnoissa, ja teen tutkimuksen perehtymällä yhteen hakemus- ja lausuntotyyppiin. Yhtenä opintotukilautakunnan tehtävänä on antaa Kelalle lausunto siitä, voidaanko enimmäisajan opintotukea saaneen opiskelijan opintotukeen oikeuttavaa aikaa pidentää. Tutkimuksen kohteena ovat nämä opintotuen enimmäistukiajan pidentämistä koskevat hakemukset ja niistä annetut lausunnot. Opintotukilain 7. a §:n mukaan myönteisen päätöksen perusteena tukiajan pidentämiselle voi olla opintojen edistymiseen merkittävästi vaikuttanut sairaus tai muu erityisen painava syy. Tukiajan pidennys on mahdollista opiskelijoille, jotka ovat aloittaneet opintonsa syksyn 2005 aikana tai sen jälkeen, ja hakemuksia on tullut Kyamkiin ja Mamkiin kymmenen vuoden aikana yhteensä noin 140.

Opintotukilautakunnan jäsenet ovat opettajia ja opiskelijoita, ja osa jäsenistä vaihtuu kahden vuoden välein. Lautakunnan jäsenet saattavat tuntea erittäin hyvin joidenkin opiskelijoiden hakemusten taustat, osaa he eivät ole tavanneet koskaan. Lisäksi enimmäistukiajan pidennyshakemuksia tulee sen verran vähän, että se ei ole rutiinityötä. Opiskelijoiden perustelut opintojen pitkittymiseen ja tuen tarpeeseen vaihtelevat suuresti. Esittelijällä on myös vastuu asioiden selvitystyössä ja esittelyssä. Edellä mainitut asiat voivat vaikuttaa myönteisen tai kielteisen lausunnon antamiseen, ja ongelmana saattaakin olla yhteneväisen linjan pitäminen, etenkin pitkällä aikavälillä.

Työni tavoitteena on selvittää, miten opiskelijoiden yhdenvertaisuus on toteutunut opintotuen enimmäistukiajan pidentämislausunnoissa vuosina 2005–2014 ja onko opintotukilautakuntien ratkaisuihin eroja Kyamkin ja Mamkin välillä. Hakemuksia ja lausuntoja tutkimalla selviää hakemusten määrä eri vuosina ja se, antavatko opintotukilautakunnat enemmän myönteisiä vai kielteisiä päätöksiä. Tarkastelen lisäksi sellaisten toimintatapojen eroja opintotukilauta-

kuntien välillä, jotka voivat vaikuttaa edellä mainittujen lausuntojen antamiseen. Työssäni tulevat esille myös tyypillisimmät syyt, miksi opiskelijat hakevat opintoihinsa lisätukikuukausia.

Opinnäytetyön toimeksiantajana on Kyamkin ja Mamkin emoyhtiö Kaakkois-Suomen Ammattikorkeakoulu Oy. Kyamk ja Mamk ovat yhdistymässä 1.1.2017 Kaakkois-Suomen ammattikorkeakouluksi, ja on tärkeää ja ajankoh- taista saada yhteneväinen linjaus lausuntoihin uudelle yhteiselle opintotukilau- takunnalle. Tutkimukseni auttaa nykyisiä lautakuntia ja tulevaa uutta lautakun- taa huomaamaan mahdolliset kehittämisen kohteet ja toimimaan yhteneväis- ten kriteereiden mukaan. Uskon, että tämän yhden lausuntotyyppin tutkimisesta on hyötyä muidenkin lausuntojen suhteen ja koko lautakuntatyöhön.

Aihe on mielenkiintoinen myös yhteiskunnallisesti ja Kelan kannalta, koska 1.8.2014 voimaan tullessa opintotukilain 7. §:n muutoksessa uusien korkea- kouluopintojen kokonaistukiaika lyheni 70 kuukaudesta 64 kuukauteen. Myös uusien korkeakouluopiskelijoiden tutkinto-kohtaiset enimmäistukiajat lyhenivät viidellä kuukaudella. Opintotuen rahallinen määrä kuitenkin hieman lisääntyi. Tällä lainsäätäjät pyrkivät tehostamaan korkeakouluopintoja, lyhentämään opiskelijoiden opiskeluaikaa ja saamaan nuoret nopeammin työmarkkinoille. (HE 116/2013.) Tukikuukausien väheneminen voi jatkossa lisätä Kelalle tule- via enimmäistukiajan pidennyshakemuksia, ja työmäärä kasvaa sekä Kelassa että opintotukilautakunnissa. Lautakunnan lausunnoilla on merkittävä vaikutus yksittäisen opiskelijan toimeentuloon ja valmistumiseen, mutta lisätukikuukau- sien myöntäminen kasvattaa myös valtion opintotukimenoja. Vaikka kielteiset päätökset aiheuttavat opiskelijoissa tyytymättömyyttä, kaikkia opiskelijoita on kuitenkin kohdeltava yhdenvertaisesti korkeakoulusta riippumatta, ja liian ke- vyillä perusteilla lisätukikuukausia ei lain mukaan saa myöntää.

1.2 Tutkimuksen pääkohdat

Teoriaosuudessa käsittelen yleisesti opintotukilautakunnan toimintaa ja kerron lisäksi tarkemmin opintotukilautakunnan sihteerin roolista ja esittelijän vas- tuusta, koska ne liittyvät oleellisesti hallintopäätöksen lopputulokseen. Seu- raavaksi selvitän enimmäistukiajan pidentämiseen liittyviä säädöksiä ja hake- misprosessia. Hallintolain yhdenvertaisuusperiaate ja päättäjän puolueetto-

muus ja esteettömyysvaatimus saavat molemmat oman lukunsa. Harkintavalan käyttöä päättäjän ja hakijan kannalta olen käsitellyt myös erillisenä lukuna. Syvempää tietoa asiaan liittyvistä laeista ja asetuksista olen saanut lakikirjallisuudesta ja Kelan ohjeistuksista.

Käytän opinnäytetyössäni sekä kvantitatiivista eli määrällistä että kvalitatiivista eli laadullista tutkimusmenetelmää. Työni alkaa kvantitatiivisella tutkimuksella, jossa teen kokonaistutkimuksen opintotukilautakuntien enimmäistukiajan pidentenyslausunnoista vuosilta 2005–2014. Tutkimuksen pääpaino on kuitenkin laadullisella menetelmällä. Käytän työssäni tiedonkeruumenetelminä opintotukilautakuntien arkistoista valittuja dokumentteja, lautakunnan puheenjohtajien haastatteluja, sihteerien kanssa keskusteluja ja omia havaintoja. Ennen tutkimukseni tuloksia ja johtopäätöksiä kerron tarkemmin käyttämästäni tutkimusmenetelmästä.

Koska tutkimukseni koskee ammattikorkeakoulujen opintotukilautakuntien arkistoja ja kyseessä on opiskelijoiden salassa pidettävät tiedot, hain ennen työn aloittamista kirjallisesti tutkimuslupan Kyamkin ja Mamkin vararehtoreilta. Lisäksi varmistin sähköpostitse Kelan palveluosastolta, että tutkimukseen ei tarvita Kelan tutkimuslupaa. Huomioin työssäni tietosuoja- ja salassapitovaatimukset, joten yksittäisen opiskelijan tiedot eivät tule esille.

2 OPINTOTUKILAUTAKUNTA

Opintoetuuksia koskeva johto, ohjaus ja kehittäminen kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriölle. Opintotukilaissa säädetyt tehtävät hoitaa Kansaneläkelaitos yhteistyössä eri oppilaitosten kanssa.

2.1 Tehtävät

Korkeakoulujen opintotukilautakunta hoitaa opintotukiasioita yhdessä Kelan kanssa, joka on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos (Laki Kansaneläkelaitoksesta 17.8.2001/731, 1. §). Kela toteuttaa välillistä julkishallintoa hoitamalla lainsäädännöllisiä julkisia tehtäviä (Kulla 2012, 24). Myös opintotukilautakunta hoitaa julkista hallintotehtävää, koska se antaa opintotukilaissa säädettyjä Ke-

laa sitovia lausuntoja opiskelijoiden eduista eli opintotuen myöntämisestä. Perustuslain (11.6.1999/731) 124. §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Myös yksityisen on noudatettava hallintolakia ja siihen kuuluvaa hyvää hallintoa hoitaessaan julkista hallintotehtävää (Hallintolaki 2. §).

Opintotukilautakunnan tehtäviin kuuluu seurata opintojen edistymistä, määrittellä kesäaikana harjoitettavien opintojen riittävä laajuus ja arvioida, voidaanko enimmäisajan opintotukea saaneen opiskelijan opintotukeen oikeuttavaa aikaa pidentää. Näihin liittyvistä asioista opintotukilautakunta antaa Kelalle sitovia lausuntoja oma-aloitteisesti, opiskelijan tai Kelan pyynnöstä. Lautakunnan on kuultava opiskelijaa ennen lausunnon antamista, jos opinnot eivät ole edistyneet riittävästi. Kelalla on oikeus valvoa ja tarkastaa opintotukilautakuntien toimintaa. (Opintotukilaki 9. a §.) Ammattikorkeakouluopiskelijoiden opintotukihakemuksia ratkaistaan sekä Kelan toimistoissa että Kelan opintotukikeskuksessa Jyväskylässä (Kela 2014b).

Opintotukiasetuksen 9. §:ssä sanotaan, että opintotukilautakunnalla täytyy olla korkeakoulun vahvistama ohjesääntö, jossa annetaan tarkemmat määräykset asioiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta. Kyamk ja Mamk ovat toimittaneet ammattikorkeakoulun hallituksen vahvistamat ohjesäännöt Kelan opintotukikeskukselle käyttäen pohjana Kelan antamaa ohjesääntömallia. Malli ei ole sitova, mutta Kela on toivonut, että eri korkeakoulujen ohjesäännöt olisivat mahdollisimman yhdenmukaisia (Nisula 2014). Ohjesääntöä täytyy päivittää tarpeen mukaan ja ilmoittaa muutokset Kelalle.

2.2 Jäsenet

Opintotukilautakunta on luottamuselin, johon kuuluu puheenjohtaja sekä vähintään kolme ja enintään seitsemän muuta jäsentä, joilla kaikilla on yksi henkilökohtainen varajäsen. Puolet jäsenistä puheenjohtaja mukaan lukien nimitään korkeakoulun opettajista tai muista virkamiehistä sekä puolet korkeakoulun opiskelijoista. Yksi jäsen määrätään varapuheenjohtajaksi. Korkeakoulu valitsee lautakunnan kahdeksi vuodeksi kerrallaan. (Opintotukilaki 9. §.)

Kyamkin opintotukilautakunnassa on kolme opettajajäsentä ja kolme opiskelijaa. Mamkissa kumpiakin on kaksi. Ammattikorkeakoululain (932/2014) 41. §:ssä on säädetty, että ammattikorkeakoulun opiskelijakunta nimeää opiskelijoiden edustajat opintotukilautakuntaan. Lautakunnissa pyritään siihen, että jäsenet olisivat eri koulutusaloilta, jotta saataisiin mahdollisimman yhdenvertainen näkemys koko korkeakoulun toiminnasta.

Jäsenillä on salassapito- ja vaitiolovelvollisuus käsiteltävistä asioista. Salassapitosäännös perustuu lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) eli julkisuuslakiin. Julkisuuslain 24. §:n 1. momentin kohdassa 25 säädetään salassa pidettäviksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta, tukitoimesta tai sosiaalihuollon palvelusta. Lautakunnan kokouksissa käsitellään hyvin yksityiskohtaista tietoa opiskelijoiden terveydentilasta, henkilökohtaisesta elämästä ja taloudellisesta asemasta. Henkilötietolain (22.4.1999/523) 33. §:n mukaan vaitiolovelvollisuus näistä asioista on ehdoton. Vaitiolovelvollisuus jatkuu myös jäsenyyden päätyttyä. Kokouksissa on ollut käytäntönä, että käsiteltävä materiaali esitellään vasta kokouksessa ja sihteeri kerää sen kokouksen päätyttyä pois.

Rikoslain (19.12.1889/39) 40. luvun 12. §:ssä virkarikoksia koskevia säädöksiä sovelletaan tarvittaessa myös opintotukilautakunnan jäseniin, koska he julkisessa luottamustehtävässä ollessaan käyttävät julkista valtaa puuttuessaan toisen henkilön etuihin ja oikeuteen. Rikoslain 40. luvussa on mm. säädökset lahjusten ottamisesta ja virka-aseman väärinkäyttämisestä, jotka liittyvät oleellisesti luottamustehtävän hoitajan puolueettomuuteen. Hallintotoiminnassa vaadittavaa puolueettomuutta käsittelen myöhemmin luvussa 5 objektiviteetin yhteydessä.

2.3 Kokoukset

Opintotukiasetuksen 9. §:ssä säädetään opintotukilautakunnan kokousten pitämisestä. Puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja kutsuu lautakunnan koolle ja lautakunta on päätösvaltainen, kun kokouksen puheenjohtaja ja vähintään puolet jäsenistä on läsnä. Erimielisyydet ratkaistaan äänten enemmistöllä, ja tasatilanteissa puheenjohtajan ääni ratkaisee. Asioiden esittelijällä eli sihteeril-

lä ei ole äänioikeutta. Korkeakoulu päättää opintotukilautakunnan jäsenelle suoritettavasta kokouspalkkiosta (Opintotukiasetus 11. §).

Kyamkin ja Mamkin ohjesäännöissä on lueteltu asiat, jotka ratkaistaan aina kokouksessa. Näitä ovat opintotuen epääminen, lakkauttaminen ja takaisinperintä, kun opiskelijan opinnot eivät ole edistyneet riittävästi, opintojen epääminen muissa tapauksissa ja opintotuen enimmäistukiajan pidennykset. Lisäksi valitukset ja pääsääntöisesti kielteiset päätökset hoidetaan aina kokouksissa. Kokouksissa ratkaistavien asioiden lisäksi tietyissä tapauksissa päätäntävaltaa voidaan myöntää myös puheenjohtajalle tai sihteerille tai heidän varahenkilöilleen.

Tarkemmat ohjeet kokouskäytännöistä on annettu Kyamkin ja Mamkin menettelytapaohjeissa, jotka on tehty Kelan antamien luonnosmallien pohjalta. Kokouksia on kummassakin ammattikorkeakoulussa kerran kuukaudessa, ja kokouspäivät päätetään lukukauden alussa. Kokouksista laaditaan aina pöytäkirja, jonka allekirjoittavat puheenjohtaja ja sihteeri, ja lisäksi sen tarkastaa ja allekirjoittaa pöytäkirjantarkastaja.

2.4 Sihteerin asema ja esittelijän vastuu

Opintotukilain 9. §:ssä määritellään opintotukilautakunnan sihteerin asema: *Esittelijänä lautakunnassa ja lautakunnan sihteerinä toimii korkeakoulun määräämä virkamies.* Kyamkissa ja Mamkissa lautakunnan sihteerillä on myös varasihteeri. Sihteerille voidaan antaa myös itsenäistä päätösvaltaa tietyissä opintotukilautakunnalle kuuluvissa asioissa kokousten valmistelun ja asioiden esittelytyön lisäksi. Sihteerin oikeus tehdä päätöksiä voi perustua ammattikorkeakoulun vahvistamaan ohjesääntöön tai opintotukilautakunnan antamiin pysyväis- ja menettelytapaohjeisiin. Lautakunta ratkaisee asiat kuitenkin aina, kun asiaan liittyy harkintaa. (Nisula 2014.)

Kyamkin ja Mamkin opintotukilautakunnan pysyväisohjeissa on määritelty, missä tilanteissa sihteerillä on ratkaisovalta. Sihteeri (tai puheenjohtaja) voi tehdä opintotuen lakkautuksen, jos opiskelija ei ole vastannut edistymisen seurannan selvityspyyntöön tai kielteisen lausunnon, jos opiskelija ei ole toimittanut ratkaisun perustaksi tarvittavia asiakirjoja. Jos opiskelija on edistynyt riittävästi ja toimittanut asiasta tarvittavan selvityksen, sihteeri voi tehdä myön-

teisen lausunnon opintotuen palauttamisesta tai jatkamisesta. Mamkin opintotukilautakunnan sihteerillä on lisäksi oikeus antaa kielteinen lausunto opintotuen enimmäistukiajan pidennyksestä, jos tutkinnosta puuttuu yli opintotukiasetuksen 7. a §:ssä vaaditut 75 opintopistettä. Sihteeri voi siirtää edelliset asiat myös puheenjohtajan tai kokouksen käsiteltäväksi. Lautakunta voi ottaa myös käsiteltäväkseen sihteerin ratkaisuvaltaan kuuluvan asian.

Opintotukilautakuntien pysyväisohjeissa määritellään sihteerin muut tehtävät. Sihteerillä ei ole opintotukilautakunnan kokouksissa päätäntävaltaa, vaan hän toimii asioiden esittelijänä. Sihteerin tehtäviin kuuluu asioiden taustatietojen selvittäminen. Opiskelija tai virkavastuulla oleva henkilö voi antaa sihteerille tietoja selvitettävistä asioista. Hän voi neuvotella asioista lautakunnan puheenjohtajan kanssa tai käyttää apunaan asiantuntijoita, mutta lopullisen päätöksen tekee kuitenkin aina lautakunta. Sihteeri huolehtii lausuntojen lähettämisestä Kelalle ja arkistoi pöytäkirjat sekä muut asiakirjat. Sihteerin tehtäviin kuuluu myös kuukausittaisten sähköisten tiedonsiirtojen lähettäminen opiskelijarekisteristä Kelalle, uusien opintolinjatietojen ilmoittaminen ja opintotukineuvonta.

Sihteerillä on suuri vastuu asioiden esittelijänä, koska lautakunta tekee lausunnon sihteerin selvittämien taustatietojen ja päätösehdotuksen perusteella. Perustuslain 118. §:n 2 momentissa säädetään esittelijän yleisestä vastuusta: *Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.* Eriävä kanta täytyy yleensä ilmoittaa heti päätöksen jälkeen. Eriävä mielipide ei ole kuitenkaan henkilökohtainen mielipide vaan julkisoikeudelliseen vastuuseen liittyvä asia. (Kulla 2012, 256–257.) Sihteeri voi siis välttyä vastuulta, jos hän pyytää merkitsemään pöytäkirjaan eriävän mielipiteensä, jos lautakunta soveltaa opintotukilakia hänen mielestään väärin ja lausunto on esityksen vastainen. Esittelijä kuitenkin vastaa esittelynsä lainmukaisuudesta ja siitä, että selvitystyö on riittävän hyvin ja oikein tehty (Mäenpää 2012, 104).

Jotta päätös pystytään tekemään perustellusti ja lakeja noudattaen, selvitystyö on tehtävä perusteellisesti. Asiaa on selvitetty riittävästi, kun asia pystytään ratkaisemaan hankitun materiaalin avulla. Jos ei olisi yleistä selvittämisvelvollisuutta, asiat voitaisiin ratkaista pinnallisen aineiston perusteella. (Kulla 2012, 210–211.) Hallintolain 31. §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian

selvittämisestä, vaikkakin asianosaisen, eli tässä tapauksessa opiskelijan, on myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Opintotukilautakunnan sihteerin tehtäviin kuuluu pyytää opiskelijaa toimittamaan selvitykset hakemiensa asioiden tueksi. Jos opiskelija ei pyynnöstä huolimatta toimita tietoa, joka ei ole sihteerin muuten saatavissa, hakemusta ei voida hyväksyä (Mäenpää 2011, 138). Opiskelijalta pyydetään yleensä kirjallinen dokumentti, esimerkiksi lääkärintodistus, koska hallintomenettelyssä kirjallisilla selvityksillä on keskeinen merkitys (Kulla 2012, 218). Kuitenkin myös hallintolain 37. §:ssä sallittu opiskelijan suullinen selvitys on mahdollista, ja uskottavan suullisen selvityksen perusteella sihteeri voi tehdä myönteisen esityksen. Suullisenkin selvitys on kirjattava, jotta se voidaan ottaa päätöksenteon tueksi (Hallintolaki 42. §).

Koska opintotukilautakunnan sihteeri on korkeakoulun palkkaama virkamies, häntä koskee rikoslain virkarikossäädökset. Rikoslain 40. luvun 11. §:n mukaan laki koskee henkilöä, jonka lain nojalla saadun toimeksiannon perusteella osallistuu päätöksen valmisteluun toisen edusta ja oikeudesta tekemällä päätösesityksen, ehdotuksen tai laatimalla selvityksen. Jos virkamies tekee virkarikoksen, kuten ottaa lahjuksen, rikkoo virkasalaisuutta tai -velvollisuuttaan rangaistuksena voi olla varoitus, viraltapano, sakko tai vahingonkorvaus, törkeissä tapauksissa jopa vankeus (Rikoslaki 40. luku).

3 ENIMMÄISTUKIAJAN PIDENTÄMINEN

Korkeakouluopintoihin myönnettävä opintotukiaika riippuu tutkinnon laajuudesta. Opiskelijalla on mahdollisuus hakea Kelalta lisää opintotukikuukausia, jos hänen opintonsa ovat viivästyneet hänestä riippumattomista syistä, esimerkiksi vakavan sairauden tai muun vaikean elämäntilanteen vuoksi. Enimmäistukiajan pidennyshakemukset käsitellään korkeakoulujen opintotukilautakunnissa ennen Kelan varsinaista päätöstä.

3.1 Enimmäistukiaika ammattikorkeakouluopinnoissa

Korkeakouluopiskelijoille lukuvuoden opintotuki myönnetään yleensä yhdeksäksi kuukaudeksi syyskuusta toukokuuhun, ellei opiskelija hae lisäksi tukea

kesäopintoihin (Opintotukilaki 7. c §). Opintotukiaika riippuu opintojen pituudesta ja opintojen aloittamislukuvuodesta. Esimerkiksi ennen syksyä 2014 aloittaneella ammattikorkeakouluopiskelijalla enimmäistukiaika on tutkinnon laajuuden mukainen tavoiteaika lukuvuosina lisättynä 10 kuukaudella, mutta syksyllä 2014 aloittaneella on käytettävissä viisi kuukautta vähemmän. (Kela 2014c.) Taulukossa 1 on esitetty ammattikorkeakouluopintojen enimmäistukiajat tutkinnon laajuuden, tavoitesuoritusajan ja opiskelun aloittamisajankohdan mukaan. Kelan (2014a) tuoreimman tilaston mukaan vuonna 2013 tutkinnon suorittaneet ammattikorkeakouluopiskelijat olivat käyttäneet keskimäärin 35 opintotukikuukautta opintoihinsa.

Taulukko 1. Ammattikorkeakouluopiskelijoiden tutkintokohtaiset enimmäistukiajat

Ammattikorkeakoulututkinnon laajuus opintopisteinä	Tavoitteellinen suoritusaika lukuvuosina	Enimmäistukiaika, kun opinnot on aloitettu ennen 1.8.2014	Enimmäistukiaika, kun opinnot on aloitettu aikaisintaan 1.8.2014
60 (ylempi amk-tutkinto)	1,0	19	14
90 (ylempi amk-tutkinto)	1,5	24	19
180	3,0	37	32
210	3,5	42	37
240	4,0	46	41
270	4,5	51	46

Jos opiskelija keskeyttää opinnot tai vaihtaa koulutusalaan, hän ei voi saada lisää tukikuukausia, vaan uusista opinnoista vähennetään käytetyt tukikuukaudet (Kela 2014d). Esimerkiksi, jos opiskelija on keskeyttänyt 1.1.2014 korkeakouluopinnot ja käyttänyt niihin 10 tukikuukautta ja on aloittanut uudelleen 1.1.2015 uudet 210 opintopisteen ammattikorkeakouluopinnot, hän saa uusiin opintoihin tukea vain 27 kuukautta (37 kk - 10 kk).

Jos edellinen korkeakoulututkinto on suoritettu loppuun ja opiskelija aloittaa sen jälkeen uudet korkeakouluopinnot, hän pääsee pitemmän tukiajan piiriin. Ennen 1.8.2014 opintonsa aloittanut voi saada kaikkiin korkeakouluopintoihinsa opintotukea 70 kuukautta, mutta 1.8.2014 tai sen jälkeen aloittanut 64 kuukautta. Opintotukea voi saada kuitenkin korkeintaan vain suoritettavan tutkinnon enimmäistukiajan verran. (Kela 2014d.) Jos entiseen tutkintoon kului esimerkiksi 37 tukikuukautta ja uudet opinnot alkoivat 1.8.2014 jälkeen, tukikuukausia on käytettävissä vielä 64 kk - 37 kk eli 27 kuukautta. Jos uudet opinnot olisi aloitettu ennen 1.8.2014, opiskelija olisi päässyt 70 tukikuukauden piiriin ja saanut kuusi tukikuukautta enemmän.

Edellä mainittu säännös loppuun suoritetusta korkeakoulututkinnosta oli lähellä muuttua, koska hallitus valmisteli vuonna 2014 uutta opintotukilainmuutosesitystä. Esitys tuli eduskunnan käsittelyyn maaliskuussa 2015. Hallitus esitti, että 1.8.2016 tai sen jälkeen korkeakouluopiskelunsa aloittavat voisivat saada opintotukea vain yhden samantasoisien tutkinnon suorittamiseen. Hallituspuolueet peruivat kuitenkin esityksen ennen eduskunnan toista äänestystä lakimuutokseen liittyvien ongelmien vuoksi. Ensimmäisessä käsittelyssä esitys oli hyväksytty. Lainmuutos olisi tarkoittanut sitä, että ammattikorkeakoulututkinnon suorittanut olisi voinut saada opintotukea vain ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen. Opintotukeen ei olisi ollut oikeutta, vaikka opiskelija ei olisi saanut opintotukea aiemmin suoritettua korkeakoulututkinnon suorittamiseen. Esityksen tavoitteena oli rajoittaa opintotuen käyttöä useaan samantasoiseen korkeakoulututkintoon, vähentää opintotukimenoja ja saada korkeakoulututkinnon suorittaneet nopeammin töihin. (HE 210/2014.) Esitys herätti suurta vastustusta etenkin opiskelijajärjestöissä.

3.2 Enimmäistukiajan pidentämisen edellytykset

Ammattikorkeakouluopiskelijoille opintotukiajan pidentäminen on ollut mahdollista 1.8.2005 tai sen jälkeen aloittaneille opiskelijoille (Laki opintotukilain muuttamisesta 408/2005, 7. a §). Tätä ennen se oli mahdollista vain yliopistopinnoissa. Lakimuutos tehtiin, koska hallitus katsoi tarpeelliseksi yhtenäistää tukiajan mitoitusperusteita korkeakoulusektorilla. Esityksessä arvioitiin myös, että muutos mahdollistaisi vuosittain enintään muutamien kymmenien ammattikorkeakouluopiskelijoiden tukiajan pidentämisen. (HE 11/2005.)

Opintotukilain 7. a §:n mukaan enimmäistukiajan pidentämisen edellytyksenä on, että *opiskelija osoittaa opintojen viivästymisen aiheutuneen opintojen edistymiseen merkittävästi vaikuttaneesta sairaudesta tai muusta erityisen painavasta syystä*. Edellä mainitussa pykälässä säädetään lisäksi, että tutkinnon suorittamiseen arvioidaan menevän päätoimista opiskelua enintään yksi lukuvuosi ja opintotukea voidaan myöntää enintään yhdeksän tukikuukautta. Opinnot ovat päätoimisia, kun opintojen laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti (Opintotukilaki 5. a § 1. mom.). Lisäksi opintotukiasetuksen 7. a §:ssä sanotaan, että tutkinnosta saa puuttua enintään 75 opintopistettä, jotta lisätukikuukausia voidaan myöntää.

3.3 Kelan ohjeistus

Kelan opintotuen etuusohjeessa on tarkempia ohjeita, miten opintotukilain 7. a §:ä sovelletaan enimmäistukiajan pidennyshakemusten ratkaisuihin. Pidennys voidaan myöntää myös korkeakoulututkinnon aiemmin suorittaneelle tai aiemmin pidennyskuukausia saaneelle, jos uudet opinnot, joihin pidennystä haetaan, on aloitettu 1.8.2011 tai sen jälkeen. Pidennystä voidaan kuitenkin myöntää yhteensä enintään yhdeksäksi kuukaudeksi. Pidennystä voi saada enintään jäljellä olevien opintojen ajaksi ja määräajaksi. Jäljellä olevien opintojen kesto arvioidaan pidennyshakemuksen perusteella (5 opintopistettä/tukikuukausi tai muu perusteltu arvio tarvittavasta ajasta). Pidennyskuukaudet voidaan kohdistaa myös kesäkuukausille, jos opiskelija esittää riittävän kesäopintosuunnitelman, mutta pääsääntöisesti vain syys-toukokuulle. (Kela 2015a, 93–94.)

Jos opiskelija on keskeyttänyt opintonsa ja aloittanut uudet korkeakouluopinnot, tukiaikaa voidaan pidentää vain, jos opiskelija olisi voinut suorittaa uuden tutkinnon loppuun enimmäistukiaikana ilman sairastumista tai muuta erityistä syytä. Sairastuminen tai muu merkittävä syy on täytynyt tapahtua pääsääntöisesti uusien opintojen aikana. (Kela 2015a, 95.)

Tukiajanpidennystä ei saa myöntää, jos tukiaika päättyy ensisijaisesti koulutusalaa vaihtamisen vuoksi, suoritettavan tutkinnon epätavallisen laajuuden vuoksi tai siksi, että opiskelija on suorittanut samaan aikaan useita eri tutkintoja tai muita opintoja. Opintojen hankala järjestäminen tai omaan elämään liittyvä tavanomainen ongelma, kuten lapsen normaali hoito, ei ole riittävä syy. Opintojen järjestelystä johtuva syy ei yleensä oikeuta pidennyksen saamiseen, ellei se ole opiskelijasta riippumaton koulun järjestelyistä johtuva ongelma. Opiskelun aikana töissä käynti, harrastukset tai opiskelijajärjestötoiminta ei myöskään kelpaa tukiajan pidentämisen perusteiksi. Hyväksyttävänä syynä opintojen viivästymiseen voi olla esimerkiksi opiskelijan merkittävä oma sairaus tai lähiomaisen sairaus, jos opiskelija on joutunut osallistumaan hänen hoitoonsa. Syynä voi olla myös opiskelijan muu vaikea elämäntilanne, joka on merkittävästi vaikuttanut opintojen viivästymiseen. (Kela 2015a, 95–96.) Syynä täytyy olla sellainen, johon ei voi itse vaikuttaa, mutta kuitenkin esimerkiksi lukihäiriö ei ole tarpeeksi vakava ongelma. Koulutusalaa vaihto ei normaalisti

ole riittävä syy enimmäistukiajan pidentämiseen, paitsi jos syynä on terveysongelma, esimerkiksi allergia. Mielenterveysongelmat eivät yleensä ole hyväksyttävä syy alan vaihtoon. Opintojen tulee olla myös viivästynyt opiskelijan selvityksessä mainittujen merkittävien syiden vuoksi eli täytyy olla syy-seuraussuhde; jos opinnot ovat sairaudesta huolimatta edistyneet normaalisti, ei pidennystä voi myöntää. Se, että opiskelija on ollut sairas, ei yksinomaan oikeuta pidennykseen. (Nisula 2012.)

3.4 Enimmäistukiajan pidennyksen hakeminen

Opintotukiasetuksen 7. a §:ssä on tarkemmin säädetty, miten opintotuen enimmäisajan pidentämistä täytyy hakea. Asetuksen mukaan hakemukseen on liitettävä lääkärintodistus tai muu selvitys pidentämisen edellytyksistä. Puuttuvien opintojen laajuudesta on myös esitettävä korkeakoulun vahvistama selvitys ja opintosuunnitelma sekä keskeneräisen opinnäytetyön tilanteesta on oltava ohjaajan lausunto. Opintosuunnitelmasta täytyy selvittää, että opinnot on mahdollista suorittaa yhdessä lukuvuodessa ja opintoja saa puuttua enintään 75 opintopistettä.

Kelan ohjeistuksen mukaan pidennyshakemusta ei kuitenkaan saa hylätä pelkästään sen perusteella, että opintosuunnitelman mukaan opinnot kestäisivät enemmän kuin lukuvuoden. Näin turvataan paremmin se, että opiskelija jatkaa opintojaan, kun opintotuen maksuun ei tule taukoa. Kun pidennyshakemuksia on hylätty opintosuunnitelman mukaisen keston perusteella, opiskelijat ovat tehneet vain uuden hakemuksen erilaisella opintosuunnitelmalla. Sen vuoksi opiskelijalta pyydetään uusi opintosuunnitelma jo ennen hakemuksen käsitteilyä. 75 opintopisteen raja on kuitenkin ehdoton ja lautakunta voi myöntää lisätukea enintään vain 9 kuukautta. (Nisula 2012.)

Tukiajan pidentämistä haetaan sähköisessä asiointipalvelussa Kelan internet-sivuilla. Vaihtoehtoisesti opiskelija saa täytettyä ja tulostettua opintotuen muutositilomakkeen (OT15-lomake) Kelan internetsivuilta. Kun opiskelija hakee sähköisellä lomakkeella enimmäistukiajan pidentämistä, muodostuu automaattisesti sähköinen lausuntopyyntö opintotukilautakunnalle Oppilaitoksen asiointipalveluun (OPAS). Opintotukilautakunnan sihteerille tulee tieto lausuntopyynnöstä sähköpostiin. Opiskelija voi myös itse pyytää lausuntoa asiasta suoraan opintotukilautakunnalta. Sihteeri pyytää tämän jälkeen opiskelijalta li-

säselvityksiä. Kymkillä ja Mäkillä on lomake, jolla opiskelija voi selvittää opintotukiasetuksen 7. a §:ssä vaadittavat asiat ja liittää mukaan esimerkiksi lääkärintodistuksen. Opintotukilautakunta käsittelee hakemuksen seuraavassa kokouksessaan sihteerin esittelystä, ja sihteeri lähettää päätetyn lausunnon Kelalle sähköisesti OPAS-palvelun kautta.

Jos lausunto on myönteinen, Kela voi myöntää opintotuen aikaisintaan sen kuukauden alusta, jona hakemus on jätetty opintotukilautakunnalle tai Kelaan (Opintotukilaki 23. §). Kelalle lähtevään myönteiseen lausuntoon laitetaan teksti: *Opiskelija on osoittanut opintojen viivästymisen aiheutuneen opintojen edistymiseen merkittävästi vaikuttaneesta sairaudesta tai muusta erityisen painavasta syystä* ja kerrotaan mille ajalle pidennystä puolletaan. Lausunnossa ei tarvitse mainita tarkkaa syytä, sillä syyt jäävät vain opintotukilautakunnan tietoon. Kielteisessä lausunnossa on mainittava aina myös perustelut kielteiselle päätökselle. (Turtiainen 2009.) Liitteessä 1 on malli myönteisestä lautakunnan lausunnosta ja liitteessä 2 kielteisestä lausunnosta. Lausunnon perusteella Kela lähettää opiskelijalle päätöksen asiasta. Opiskelija voi siirtää enimmäistukiajan pidennystä hakemuksella perustellusta syystä, esimerkiksi sairaus- tai äitiysloman vuoksi (Nisula 2012).

3.5 Muutoksenhaku päätökseen

Kuten edellä mainittiin, Kela tekee ja lähettää opiskelijalle virallisen päätöksen, myönnetäänkö lisätukikuukaudet vai ei. Jos opiskelija on tyytymätön päätökseen, hän voi hakea siihen muutosta sähköisesti Kelan asiointipalvelun kautta tai kirjallisesti Kelan internetsivuilta saatavalla lomakkeella. Valitus täytyy tehdä 37 päivän sisällä päätöksen postituspäivästä. Opiskelijan täytyy perustella hakemuksessa, mitä muutoksia hän vaatii ja millä perusteella. Jos opiskelija on tehnyt valituksen sähköisesti, se ohjautuu aiheen perusteella suoraan opintotukilautakunnan käsiteltäväksi. Jos valitus on jätetty kirjallisesti Kelan toimistoon, Kela pyytää opintotukilautakunnalta uutta lausuntoa. Opintotukilautakunta pyytää opiskelijalta lisäselvityksiä ja käsittelee asian uudelleen kokouksessaan. Jos valitus on aiheellinen, Kelalle lähtee uusi oikaistu lausunto, ja Kela lähettää opiskelijalle uuden oikaistun päätöksen. (Kela 2015b.)

Jos opiskelija ei ole selvittänyt mitään uutta päätökseen vaikuttavaa asiaa verrattuna aiempaan hakemukseensa, lautakunta lähettää Kelalle uuden kielteisen lausunnon. Jos Kela ei oikaise päätöstä opiskelijan haluamalla tavalla, valitus ja siihen liittyvät asiakirjat lähtevät opintotuen muutoksenhakulautakuntaan, ja Kela ilmoittaa asiasta opiskelijalle. Muutoksenhakulautakunta tutkii opiskelijan tekemän valituksen. Jos asia ei sielläkään ratkea opiskelijan eduksi, opiskelija voi vielä valittaa vakuutusoikeuteen, joka on ylin valitusaste eli sen päätöksestä ei voi enää valittaa. (Opintotuen muutoksenhakulautakunta 2006; Opintotukilaki 29.–30. §.)

Ilmeisesti enimmäistukiajan pidentämiseen liittyvät mahdolliset valitukset ovat ratkenneet viimeistään opintotuen muutoksenhakulautakunnassa tai sitten opiskelijat eivät ole valittaneet ylimpään oikeusasteeseen, koska vakuutusoikeuden ratkaisuihin ei ollut yhtään asiaa koskevaa tapausta. Vakuutusoikeuteen menneet valitukset koskivat pääasiassa opintotuen vuositulovalvonnan tai edistymisen seurannan jälkeistä opintotuen takaisinperintää. Myöskään oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisutietokannassa ei ollut opintotukiajan pidentämistä koskevia ratkaisuja.

4 YHDENVERTAISUUSPERIAATE

Hallinnon yhdenvertaisuusvaatimus pohjautuu perustuslain 6. §:ään, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia ja ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan. Yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), jota sovelletaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa, tarkennetaan perustuslain syrjintäkieltoa. Hallintolain 6. §:ssä täsmennetään yhdenvertaisuuden vaatimusta hallintotoiminnan kannalta. (Mäenpää 2011, 60.) Kullaa (2012, 95) mukaan yksinkertaistettuna yhdenvertaisuus tarkoittaa, että ihmisiä kohdellaan samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla eli tasapuolisesti. Yhdenvertaisuusperiaatteen voi jakaa kolmeen osaan: ihmisten tasapuoliseen kohteluun, syrjintäkieltoon ja johdonmukaiseen menettelyyn (Mäenpää 2011, 60–62).

4.1 Tasapuolinen kohtelu

Hallintolain 6. §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Sisällöllinen yhdenvertaisuus tarkoittaa asiaa käsiteltäessä, että lain mukaisia perusteita tulkitaan samoin kaikkien hakijoiden kohdalla. Menettelyllinen tasapuolisuus toteutuu, kun viranomainen ottaa kaikki hakijat yhdenvertaisesti huomioon asiaa selvittäessään. Kaikkia hakijoita kuullaan tasapuolisesti ja tasapuolisuus näkyy myös palvelutilanteissa. (Kulla 2012, 97.) Tämä rajoittaa hallinnossa vapaaharkintaista päätöksentekoa (Lundström, Miettinen, Keinänen, Airaksinen & Korhonen 2008, 26).

Kun viranomainen tulkitsee ja soveltaa lakia, hänen täytyy kuitenkin osata ottaa käsiteltävän asian erityispiirteet huomioon. Tasapuolinen kohtelu vaatii myös eriytettyä arviointia, mutta erilaisten tilanteiden erilainen arvioiminen on oltava perusteltua. (Mäenpää 2011, 60.) Tasapuolisuuden arvioiminen onkin vaikeaa, koska käsiteltävät asiat ovat harvoin samanlaisia, joitakin ns. massaratkaisuja lukuun ottamatta. Ratkaisija joutuu arvioimaan samankaltaisuuden tai erilaisuuden ja käytännössä tasavertaisuuden vaatimuksesta joudutaan joskus poikkeamaan. Poikkeamista ei voi tehdä kuin hyväksyttävästä syystä. (Kulla 2012, 96.) Olennaista onkin säännösten asianmukainen soveltaminen ja joissain yksittäisissä ratkaisuissa erilainen kohtelu voi olla oikeutettua, jos ratkaisua voi objektiivisesti perustella. Mielivaltaa ei saa käyttää. Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten etuuksiin kohdistuvaa harkintaa. (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 127.)

Jos jaettavat etuudet ovat niukat tai rajalliset, tasapuolista kohtelua ei ole aina mahdollista taata. Tällaisia saattavat olla muun muassa jotkut sosiaaliset etuudet tai erilaiset luvat. Kun etuudet ovat rajalliset, hallinnon asiakkaat voidaan asettaa etusijajärjestykseen, jos siihen on hyvät perusteet. Lakisääteisiin etuuksiin ja oikeuksiin, kuten opintotukeen, tällaista järjestelyä ei saa soveltaa. (Mäenpää 2012, 80.)

4.2 Syrjintäkielto

Perustuslain 6. §:ssä sanotaan, että ketään ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipi-

teen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Muita syitä voivat olla esimerkiksi varallisuus, perhesuhteet, raskaus, tai sukupuoliin suuntautuminen. Käyttäessään harkintavaltaa viranomaisen ei voi perustaa päätöstään edellä mainittuihin asioihin. (Mäenpää 2012, 77.)

Yhdenvertaisuuslaissa (10. ja 13. §.) kielletään välitön ja välillinen syrjintä. Välitön syrjintä tarkoittaa, että jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella huonommin kuin jotakuta muuta olisi kohdeltu vertailukelpoisessa tilanteessa. Syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaisuuslain 9. §:ssä sallitaan kuitenkin positiivinen erityiskohtelu, jonka tarkoituksena on poistaa aikaisempi eriarvoisuus tai syrjivä käytäntö suosiolla heikommassa asemassa tai vähemmistössä olevaa henkilöä. Positiivisen erityistoimen on perustuttava johdonmukaisesti sovellettavaan päätökseen tai suunnitelmaan ja menettelyn on oltava kohtuullisessa suhteessa tavoitteeseen. (Mäenpää 2012, 78.) Tällainen positiivinen erityiskohtelu pyrkii tosiasialliseen tasa-arvoon. Käytännön elämässä hallinnossa on usein tilanteita, joissa on hyväksyttävää tehdä eroja eri ihmisten välillä. Tällaisia tilanteita voi olla esimerkiksi maahanmuuttokysymyksissä, julkisten palvelujen järjestämisessä tai etuuksien myöntämisessä. Eri aikoina hyväksytty syy voi muuttua niinkin, että aiemmin hyväksytty erottelu voidaan katsoa lainvastaiseksi. (Niemivuo ym. 2010, 127–128.)

4.3 Johdonmukaisuus

Yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa myös päätöksien johdonmukaisuutta. Kulla (2012, 95) toteaa, että menettelyn oikeudenmukaisuuden arviointi edellyttää vertailua usean tapauksen välillä. Harkinnan kohteena olevia tosiasioita arvioidaan samojen perusteiden mukaan, eli viranomaisen on noudatettava omaksumaansa linjaa (Niemivuo ym. 2010, 128). Tämä merkitsee, sitä että opintotukilautakunnassakin yksittäiselle opiskelijalle tehty päätös muokkaa lautakunnan linjan. Samanlaisissa asioissa on noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaisuutta, sillä epäyhtenäinen päätöksenteko viittaa siihen, että muut kuin asialliset perusteet ovat vaikuttaneet asiaan. Tämä ei kui-

tenkaan edellyttä kaavamaista päätöksentekoa, sillä kuten aiemmin on jo mainittu, hallintomenettelyssä on otettava kyseisen tapauksen erityispiirteet aina huomioon. Jos menettelytapaa muutetaan, muutokseen on oltava perusteltu syy, jonka on perustuttava esimerkiksi kyseenomaisen lain uuteen tulkintaan, oikeuskäytännön muutokseen tai olosuhteiden merkittävään muuttumiseen. Uutta ratkaisulinjaa on noudatettava jatkossa johdonmukaisesti. (Mäenpää 2012, 80.) Hallintolain 45. §:n mukaan vakiintuneen käytännön muuttaminen on aina perusteltava.

Johdonmukaisuus edellyttää, että viranomaisen on seurattava pitkällä aikavälillä yhdenmukaisten ratkaisujen toteutumista. Viranomaisen ratkaisutoiminnassa on menettely ja lopputulos oltava ennakoitavissa. Tämä saattaa olla hankalaa, koska huomioitavat seikat muuttuvat ja vaikuttavat yhdenmukaisen linjan säilymiseen. (Lundström ym. 2008, 26.)

5 OBJEKTIVITEETTI JA ESTEELLISYYS

Kiinteästi yhdenvertaisuuteen liittyvä hyvän hallinnon oikeusperiaate on puolueettomuus eli objektiviteetti. Hallintolain 6. §:ssä määrätään, että viranomaisten toimien on oltava puolueettomia. Objektiviteettiperiaate tarkoittaa, että viranomaisen toiminnan on oltava riippumatonta ja toimien objektiivisesti perusteltavissa (Mäenpää 2011, 59). Mäenpää (2012, 84) jatkaa, että periaatteen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin perusteisiin, kuten esimerkiksi ystävien suosintaan, päättäjän mielivaltaan, oman hyödyn tai julkisyhteisön erityisen taloudellisen hyödyn tavoitteluun. Periaatteen taustalla on ajatus taata yleisön luottamus viranomaisten toimintaan (Niemi ym. 2010, 130).

Puolueettomuusvaatimus koskee kaikenlaista viranomaistoimintaa kirjallisista päätöksistä suullisiin käskyihin. Kallan mukaan (2012, 103) puolueettomuus vaarantuu erityisesti silloin, jos päätöstä ei ole kunnolla perusteltu. Hallintotoiminnan puolueettomuus voidaan jakaa subjektiiviseen ja objektiiviseen näkökulmaan. Subjektiivinen puolueettomuus tarkoittaa, että päätöksentekijän tai esittelijän omat tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät vaikuta asian käsittelyyn. Objektiivinen puolueettomuus merkitsee yleistä luottamusta siihen, että asian käsitellään ja päätetään riippumattomasti. (Mäenpää 2012, 155.) Hallintotoi-

minnan on oltava niin avointa, että hallinnon ulkopuolinenkin voi tarkastella ja arvioida sitä objektiivisesti. Esteellisyys ja virkamiesten sidonnaisuudet ovat nousseet usein julkisen keskustelun ja arvostelun kohteeksi ja suhtautuminen esteellisyyteen on tiukentunut. Julkiselta vallan käytöltä edellytetään aikaisempaa laajempaa avoimuutta, luotettavuutta ja uskottavuutta. (Niemivuo ym. 2010, 225.)

Koska puolueettomuusperiaate ei ole kovin tarkasti määritelty, sitä on konkretisoitu monella erityissäätelyllä, kuten esimerkiksi lahjomakielloilla ja virkakos- ja esteellisyysäännöksillä (Kulla 2012, 103). Esteellisyysäännökset ovat keskeisiä puolueettomuuden turvaamiselle. Hallintolain 27. §:n mukaan virkamies ei saa esteellisenä osallistua asian käsittelyyn tai olla läsnä sitä käsiteltäessä. Tämä koskee myös monijäsenen toimielimen jäseniä tai muuta asian käsittelyyn osallistuvaa. Muita hallintoasiaan käsittelyyn osallistuvia ovat esimerkiksi muut kuin virkasuhteessa olevat henkilöt sellaisissa organisaatioissa, joihin lakia sovelletaan niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (Kulla 2012, 178). Esteellisyysäännökset koskevat näin ollen myös opintotukilautakunnan sihteerinä ja jäseninä. Käsittelyä on asian valmisteleminen päätöksentekoa varten ja sen esitleminen ja ratkaiseminen. Toiminnan tulee olla teknistä eli asiakirjojen puhtaaksi kirjoittaminen tai kopiointi ei yleensä ole sellaista asian käsittelemistä, jota esteellinen henkilö ei saisi tehdä. (Niemivuo ym. 2010, 227.) Hallintolain 29. §:ssä määrätään, että virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään, mutta toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Jos toimielin ei olisi päätösvaltainen, eikä jäsenen tilalle olisi ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä, jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn.

Hallintolaissa on useita perusteita virkamiehen esteellisyydelle eli jääviydelle. Vaikka laissa mainitut esteellisyysperusteet on kirjoitettu koskemaan virkamiestä, ne koskevat Mäenpään (2012, 165) mukaan kuitenkin kaikkia hallintoasian käsittelyyn osallistuvia henkilöitä. Virkamies on esteellinen, kun hän tai hänen läheisensä on asianosainen käsiteltävässä asiassa tai avustaa tai edustaa asianosaista (Hallintolaki 28. §). Virkamies ei saa esimerkiksi osallistua taloudellisen tuen myöntämiseen tai kieltämiseen, jos tuen saaja on läheinen henkilö (Mäenpää 2012, 157). Hallintolain 11. §:n mukaan asianosainen on se, jonka etuutta, velvollisuutta tai oikeutta asia koskee. Läheisellä tarkoite-

taan virkamiehen puolisoa, lähisukulaista tai erityisen läheistä henkilöä. Hallintolain 28. §:ssä on tarkemmin määritelty läheisiin kuuluvat henkilöt.

Hallintolain 28. §:n mukaan virkamies on lisäksi esteellinen, jos hänelle on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa asian ratkaisusta tai jos hän on palvelus- tai toimeksiantosuhteessa asianosaiseen. Yleinen esteellisyysperuste samassa pykälässä on muotoiltu laajasti: *Virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu*. Luottamuksen vaarantuminen on kuitenkin oltava konkreettista. Syyksi ei riitä esimerkiksi ulkopuolisen henkilön epäluottamus virkamieheen tai virkamiehen tavomainen tuttavuussuhde asianomaiseen. Erityisen syyn on oltava lisäksi sellainen, että vaikka se ei olisi laajasti tiedetty, ulkopuolinenkin voi saada sen tietoonsa. Virkamiehen pitää tällaisen tilanteen tullessa oma-aloitteisesti pidättäytyä asian käsittelystä. (Mäenpää 2012, 161.) Mäenpään (mts. 162) mukaan on vaikea määritellä kaikkia erityisiä syitä, jotka aiheuttavat virkamiehen esteellisyyden. Hän mainitsee esimerkkeinä virkamiehen erityisen merkittävän ja kiinteään ystävyys-, yhteistyö- tai kiistasuhteen asianosaiseen tai muun vahvan keskinäisen sidonnaisuuden.

Kulla (2006, 115) ehdottaa, että edellä mainittujen suhteiden perusteella muodostuvia ennakoasenteita päättäjä voi torjua ns. ”tietämättömyyden hunnun” avulla. Tämä tarkoittaa, että päätöksessä ei oteta huomioon muut kuin esitetyt tosiasiat ja asiaan kuulumattomat seikat eivät saa vaikuttaa tapaukseen. Päätös voidaan joskus tehdä jopa tietämättä hakijan henkilöllisyyttä.

6 HARKINTAVALLAN KÄYTTÖ

Viranomaiset käyttävät usein harkintavaltaansa tehdessään hallintopäätöksiä. Tarkoituksenmukaisuus on yksi hallinnon oikeusperiaatteista. Se tarkoittaa, että viranomainen saa käyttää toimivaltaansa vain lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin, ja harkintavaltaa ei saa käyttää väärin. Jos laissa on edun tai oikeuden saamisen edellytykset määritelty joustavasti, silloin sen myöntäminen on viranomaisen harkittavissa lain säädösten rajoissa (Mäenpää 2011, 21, 59). Harkintavalta palvelee hyvää tarkoitusta ja mahdollistaa mahdollisimman yksilöllisen kohtelun. Se varmistaa asioiden taustojen perinpohjaisen selvittä-

misen, koska se laittaa päättäjän miettimään, mikä juuri tässä tapauksessa on erityistä. (Molander, Grimen & Eriksen 2012, 217.)

Viranomaiselle tarkoitettu harkintavalta näkyy yksittäisessä lainsäädännöksessä, jossa on epätasällisia käsitteitä, kuten esimerkiksi ”muu erityinen syy” tai ”kohtuus”. Tämä on sen vuoksi, että lainsäätäjä ei voi etukäteen tietää kaikkia yksittäistapauksia, joita tulee viranomaisten ratkaistavaksi ja siitä syystä viranomaisella tulee olla harkintavaltaa. Tarkoituksenmukaisuusharkinta merkitsee vapaata harkintaa, mutta sitäkin rajoittavat hallinto-oikeuden yleiset periaatteet, kuten yhdenvertaisuus ja tasapuolisuus. Voidaankin sanoa, että viranomaiselle annettu harkintavalta ei ole koskaan täysin vapaata. (Kotkas 2014, 42–43.)

Vaikka lainsäädäntö määrittelee sosiaaliturvaetuuksien, kuten opintotuen, myöntämisen, viranomaisilla on omia soveltamisohjeita ratkaisutyön tekemistä varten. Kelan erilaiset etuusohjeet ovat tästä hyvä esimerkki. Organisaatiot voivat muokata harkintaa melko paljonkin omilla sovellusohjeillaan. Sovellusohjeet helpottavat ja nopeuttavat ratkaisutyötä käytännössä. Hyvät ohjeet vähentävät myös virheitä. Kuitenkaan yksityiskohtaisilla ohjeilla ei voi poistaa harkintaa ratkaisuissa, koska kukaan ei voi ennakolta varautua kaikkiin tapauksiin. Jos lainsäätäjä on antanut ratkaisijalle harkintavaltaa, sitä olisi uskallettava käyttää asiakkaan hyväksi, huomioiden kuitenkin yhdenvertaisuuden toteutuminen. (Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014, 208, 219.) Kelan ohje Hallintolain soveltaminen etuusasioissa (2014e, 1) sisältää myönteisen tulkinnan ensisijaisuuden periaatteen. Ohjeessa sanotaan, että *jos kaiken asianmukaisen selvityksen hankkimisen jälkeen yksittäistapauksessa on vielä useampia ratkaisuvaihtoehtoja, niistä on valittava rajatapauksessa asiakkaalle edullisin.*

Harkinta edellyttää tarpeeksi yksityiskohtaisia tietoja asiakkaan elämäntilanteesta. Jos päätöksen tekijällä ei ole tarpeeksi taustatietoja, ei ratkaisukaan voi välttämättä olla oikea. Asiakas ei aina osaa toimittaa tarvittavia dokumentteja olosuhteista, joiden takia on tehnyt hakemuksen, ja sen vuoksi asian selvittäjällä on suuri rooli. Harkinta on harvoin yhden ihmisen harkintaa, sillä jokainen asian käsittelyssä mukana oleva muokkaa asiakkaan antamia tietoja. Tämä näkyy hyvin esimerkiksi lääkärinlausunnoissa, mutta myös muut lau-

sunnot ja muistiinpanot muokkaavat sitä aineistoa, johon harkinta perustuu. (Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014, 220–221.)

Hallintolain 45. § määrää, että hyvään hallintoon kuuluu saada perusteltu päätös, ja harkinnanvaraisuuteen perustuvissa päätöksissä se on erityisen tärkeää. Jos laissa on joustava oikeusnormi, kuten ”yleinen tarve” tai ”muu erityisen painava syy”, päätöksen perusteluista voidaan arvioida, onko viranomainen käyttänyt harkintavaltaansa oikein. Perustelu on tällöin riittämätön, jos kielteisessä päätöksessä sanotaan esimerkiksi pelkästään, että tuen myöntämiseen ei ollut ”erityisen painavia syitä”. (Mäenpää 2012, 267.) Joskus viranomainen on hylännyt hakemuksen toistamiseen hylkäämisperusteita kertomatta, vaikka hakija on esittänyt uusia perusteita. Hakijan on näin ollen vaikea päätellä, mitkä ovat hänen tapauksessaan lailliset vähimmäisperusteet. (Kulla 2012, 273.)

Harkinta on vaikeasti hallittavissa, sillä lopputulos voi vaihdella ajan, paikan ja henkilöiden mukaan. Sama tapaus saatetaan ratkaista erilailla eri aikaan ja eri henkilöiden toimesta, vaikka tapauksessa ei olisi mikään muuttunut ja vaikka tapaus olisi käsitelty kummallakin kerralla perusteellisesti ja tunnollisesti. (Molander ym. 2012, 218.)

7 TUTKIMUSMENETELMÄT

Opinnäytetyössäni on kvalitatiivisesti painottunut tutkimusote, jossa hyödynnetään kvantitatiivisen tutkimuksen avulla saatavaa tilastollista tietoa. Laadullinen tutkimus soveltuu tilanteisiin, jossa halutaan saada ilmiöstä syvälinen näkemys ja hyvä kuvaus, yleensä sanallisessa muodossa. Tutkimusaineisto on lisäksi monilähteistä. Myös laadullisen tutkimuksen osana voi käyttää määrällisiä menetelmiä ilmiöiden laskemisessa. (Kananen 2014, 17 ja 143.) Menetelmien yhdistäminen (Mixed Methods) auttaa tutkijaa ymmärtämään paremmin tutkimusongelmaa. Menetelmiä yhdistämällä saadaan hyödynnettyä molempien hyviä puolia, ja menetelmät paikkaavat toistensa heikkouksia. Määrällisellä tutkimuksella pystyy tekemään paremmin johtopäätöksiä suuremmista aineistomääristä, mutta sen avulla taustatietojen ymmärtäminen on rajallista. Laadullinen tutkimus syventää näkemystä, mutta se ei kerro tarkkoja tosiasioita ilmiöstä. (Creswell 2013.) Tutkimuksessani keräsin ja analysoin sekä laadullista että määrällistä tietoa. Yhdistin niitä ja lopuksi peilasin tuloksia laajem-

paan viitekehykseen eli tässä tapauksessa lakeihin ja Kelan ohjeistuksiin. Tutkimusasetelmani on vaiheittainen, jossa kvantitatiivisen vaiheen tuloksia syvennetään kvalitatiivisen tutkimuksen avulla (Creswell 2013).

Asiaan liittyvän teorian kokoamisen jälkeen aloitin käytännön työni käymällä läpi lautakuntien arkistoista 144 opintotukilautakunnan enimmäistukiajan pidentämishakemusta ja -lausuntoa eli tein kokonaistutkimuksen vuosilta 2005–2014. Lausuntoja on kohtuullinen määrä, joten pystyin ottamaan ne kaikki mukaan tutkimukseen. Pitkä aikasarja auttaa lausuntojen vertailemisessa, ja tällä tavalla saadaan luotettavampi tulos. Määrällisen tutkimuksen avulla selvitetään lukumääriin ja prosentteihin liittyviä kysymyksiä, ja otoksen täytyy olla riittävän suuri. (Heikkilä 2014, 15.) Keräsin hakemuksista, liitteistä ja lausunnoista seuraavia tietoja:

- hakemisvuosi ja opiskelijan koulutusohjelma
- opiskelijan esittämät syyt hakemukselle
- opiskelijalta puuttuvat opintopisteet, haetut ja myönnetty tukikuukaudet
- onko lausunto myönteinen vai kielteinen
- onko opiskelija liittänyt hakemukseen tarvittavat selvitykset
- muut huomiota kiinnittäneet asiat.

Kirjasin edellä mainitut tiedot osittain sanallisessa muodossa Excelliin, jonka avulla ne oli kätevä käsitellä ja valmistella tarkempaa analyysia varten. Dokumenttianalyysin tavoitteena on analysoida kirjallisia dokumentteja järjestelmällisesti ja luoda selkeä sanallinen kuva aineistosta. Sisällönanalyysin avulla dokumenttiaineisto järjestetään tiiviiksi ja selkeäksi. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2009, 121.) Kvantitatiivinen tutkimus perustuu mittaamiseen, joten tiedot oli muutettava määrälliseen muotoon. Sen tavoitteena on saada perusteltua, luotettavaa ja yksiselitteistä tietoa. (Kananen 2011, 18.) Jotta sain laajan aineiston sellaiseen muotoon, että siitä pystyi tekemään määrällistä tutkimusta, se piti tiivistää ja luokitella eli yhdistää samaa tarkoittavat käsitteet yhden käsitteen alle (Kananen 2014, 113). Koska tieto luokitteluun tässä tapauksessa tuli suoraan aineistosta, oli luonnollista käyttää sisällönanalyysissä aineistolähtöistä luokittelua (Kananen 2014, 109). Koska yksi aineistokysymyksistä oli, että miten hakemusten syyt vaikuttavat lausuntoon, niin luokittelin hakemukset opiskelijoiden esittämien syiden perusteella, jolloin sain tiivistettyä syyt niitä kuvaavien otsikoiden alle.

Enimmäistukiajan pidennyshakemusten luokittelun jälkeen sain niistä mittareita, jotka voin esittää tilastollisessa muodossa. Määristä tein asiaa havainnollistavia graafisia kuvia frekvensseistä eli kappalemääristä ja yksinkertaisia suoria jakaumataulukkoja. Tilastojen avulla aineiston tieto saadaan tiivistettyyn ja havainnolliseen muotoon (Kananen 2011, 74). Näistä tilastoista saadaan yleiskäsitys hakemuksista ja niiden määristä vuositason sekä niiden perusteella voidaan tehdä vertailuja ja päätelmiä yhdenvertaisuuden toteutumisesta lausuntopäätöksissä.

Hakemuksia ja lausuntoja tutkiessa tuli esiin myös muita kiinnostavia havainnoja, jotka kirjoitin muistiin. Käytin näitä tietoja hyväkseni sekä määrällisen aineiston analysoinnissa että haastatteluvaiheessa. Laadulliselle tutkimukselle on ominaista, että tutkija suorittaa tulkintoja jo aineiston keruuvaiheessa (Heikkilä 2014, 16).

Määrällisen tutkimuksen jälkeen ymmärsin paremmin, mitä asioita pitää vielä selvittää ja kysyä haastatteluissa. Syvällisempi tieto yhdenvertaisuuden toteutumisesta tulee haastattelujen ja keskustelujen avulla. Laadullista tutkimusta voi edeltää määrällinen tutkimus, jossa määrällisen tiedon ymmärrettävään muotoon saamiseksi tarvitaan haastatteluja, havainnointia tai muuta aineistoa. Samassa tutkimuksessa voidaan käyttää molempia tutkimusotteita, mutta kummallakin on oma roolinsa. (Kananen 2014, 143.)

Päädyin haastattelemaan molempien ammattikorkeakoulujen puheenjohtajia, koska he ovat olleet lautakuntatyössä mukana koko sen ajan, mihin tutkimukseni kohdistuu. Uusilla jäsenillä ei ollut niin laajaa kokemusta kyseisistä lausunnoista. Haastateltaviksi kannattaa valita henkilöt, jotka tietävät tutkittavasta aiheesta eniten (Kananen 2014, 97). Teemahaastattelu oli luonnollisin vaihtoehto, koska teorian ja määrällisen tutkimuksen pohjalta teemat oli helppo suunnitella. Tutkijalla täytyy olla jotain ennakkotietoa ilmiöstä, jotta hän voi suunnitella keskusteltavat teemat. Tutkija oppii keskustelun avulla ymmärtämään tutkittavaa asiaa. (Mts. 77.) Haastatteluteemoina olivat asioiden esittely kokouksissa, tasapuolinen kohtelu, johdonmukaisuus, jäsenten esteellisyys ja harkintavallan käyttö.

Litteroin haastattelut sanatarkasti, koska sanatarkkaa kuvausta voi käyttää myöhemmin sitaattina lopullisessa raportissa (Kananen 2014, 102). Litteroitua aineistoa kertyi yhteensä kymmenen sivua. Käytin analyysimenetelmänä tee-

moittelua, jossa litteroitu aineisto puretaan teema-aiheisiin. Teemoittelu analyysimenetelmänä alkaa teemojen muodostamisesta ja niiden ryhmittelystä joidenkin yhteisten piirteiden mukaan, ja näitä ryhmiä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin. Teemoiksi voidaan ottaa sellaisia aiheita, jotka toistuvat aineistossa jossain muodossa ja liittyvät haastattelun teemoihin. (Ojasalo ym. 2009, 99–100.) Haastattelun teemoista johdetut analyysikysymykset toimivat hyvin ryhmittelyn perusteena. Näitä kysymyksiä olivat muun muassa: miten uskotaan opiskelijan sanaan ilman kirjallista dokumenttia, ja kuinka opiskelijan henkilökohtainen tunteminen vaikuttaa jäsenten harkintaan.

Koska dokumenteista ja haastatteluista nousi esiin uusia kysymyksiä, tarkensin niitä keskustelemalla asioista lautakunnan sihteerien kanssa ja kirjasin keskustelut päiväkirjamuotoon. Sihteerit eivät tee päätöksiä, mutta heillä on tärkeä rooli asioiden esittelijöinä. Tätä tiedonkeruuta käytin täydentämään muualta saamiani tietoja ja asioiden tarkistamiseen.

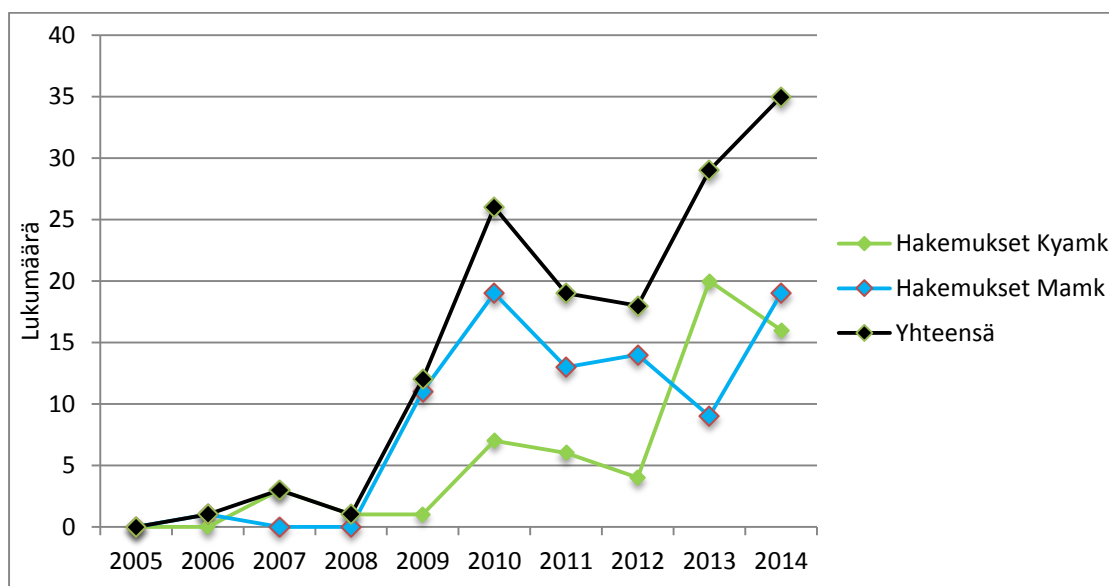
8 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tavoitteenani on selvittää, miten opiskelijoiden yhdenvertaisuus on toteutunut opintotuen enimmäistukiajan pidentämislausunnoissa vuosina 2005–2014 Kyamkissa ja Mamkissa. Jotta hakemuksista saa selkeän kokonaiskuvan, selvitin ensin edellä mainitulta ajalta hakemusten määrät vuosittain ja koulutusohjelmittain, tutkin hakemusten syitä ja opintotukilautakuntien ratkaisuja. Vertasin myös Kyamkin ja Mamkin lausuntoja keskenään. Yksinkertaiset taulukot ja graafiset kuviot auttavat saamaan paremman kokonaiskuvan 144 hakemuksesta ja lausunnosta. Tilastojen yhteydessä kerron myös havainnoista, joita tein yksittäisiä lausuntoja tutkiessani. Tilastojen jälkeen vuorossa ovat tulokset lautakuntien puheenjohtajien haastatteluista. Lopuksi esitän johtopäätökset tutkimustuloksista.

8.1 Tilastoja ja huomioita hakemuksista ja lausunnoista

Enimmäistukiajan pidennyshakemusten määrä on selvästi kasvanut kymmenen vuoden aikana (kuva 1). Tämä on tietysti luonnollista, koska laki mahdollisti ammattikorkeakouluopiskelijoille tukiajan pidennyksen vasta 1.8.2005 tai

sen jälkeen aloittaneille opiskelijoille, joten ensimmäisinä vuosina hakemuksia tuli vain muutama. Hakemuksia alkoi tulla enemmän vasta muutaman vuoden viiveellä, jolloin vuonna 2005 aloittaneet olivat opintojensa lopussa. Mamkissa hakemusten määrä alkoi lisääntyä jo vuonna 2009 ja Kyamkissa vasta sitä seuraavana vuonna. Vuosittain on ollut vaihtelua, mutta suunta on kuitenkin nouseva. Hakemuksia on käsitelty vuodessa enintään 20 kummassakin ammattikorkeakoulussa. Kyse on kuitenkin hyvin pienestä määrästä opiskelijoita, koska esimerkiksi lukuvuonna 2013–2014 opintotuen saajia oli keskimäärin kummassakin ammattikorkeakoulussa noin 2400 opiskelijaa (Turtiainen 2015).



Kuva 1. Enimmäistukiajan pidennyshakemukset Kyamkissa ja Mamkissa vuosina 2005–2014

Yhteensä hakemuksia on tullut kymmenen vuoden aikana 144, joista Kyamkin opiskelijoiden hakemuksia on 58 ja Mamkin opiskelijoiden 86. Määrään on laskettu myös samoilta opiskelijoilta tulleet toiset hakemukset. Syinä viiden Kyamkin opiskelijan toiseen hakemukseen ovat olleet valitus, uudet selvitykset tai ensimmäisen hakemukseen myönnetty lisätukikuukaudet eivät ole riittäneet. Mamkin opiskelijoista seitsemän on hakenut lisätukea uudestaan sen vuoksi, että he eivät ole saaneet opintojaan valmiiksi aiemmin myönnettyjen lisätukikuukausien aikana. Lisäksi yksi opiskelija on hakenut uudestaan aiemman kielteisen päätöksen vuoksi.

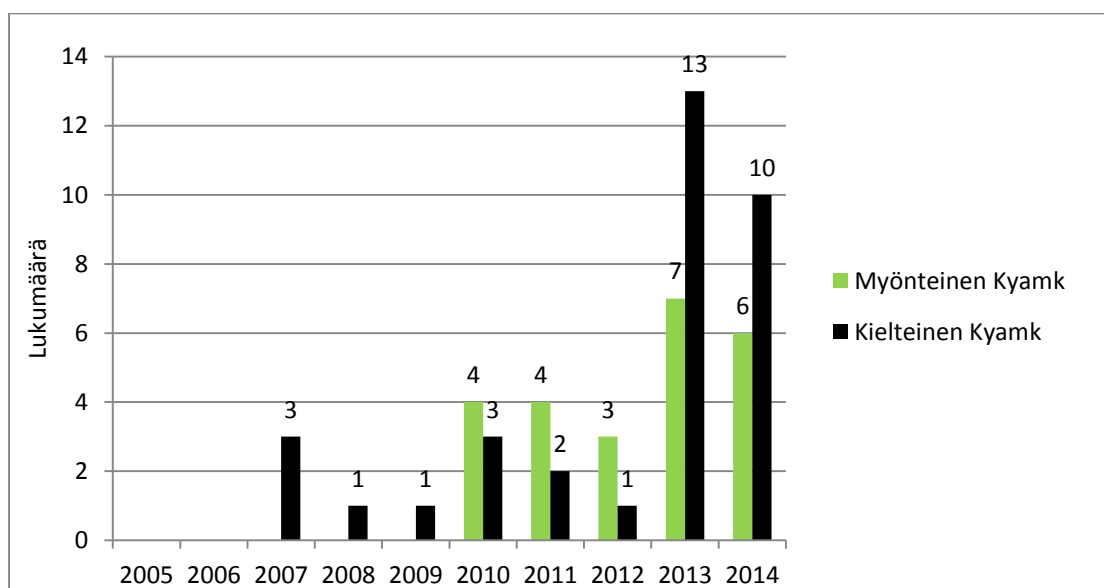
Enimmäistukiajan pidennyshakemuksia on tullut joidenkin koulutusalojen opiskelijoilta enemmän kuin toisilta. Taulukosta 2 näkyy, että Kyamkissa hakemukset painottuvat selvästi liiketalouteen ja kulttuuriin, joiden opiskelijoilta on tullut yhteensä 78 % kaikista hakemuksista. Mamkissa noin puolet (56 %)

hakemuksista on tullut kulttuurin ja tekniikan opiskelijoilta. Tämä saattaa johtua siitä, että kyseisillä aloilla on muutenkin enemmän opiskelijoita kuin aloilla, joista ei ole tullut kuin muutama hakemus. Hakemusten painottuminen tietyille aloille on kiinnostava asia, mutta opintotukilautakunnan myönteisten ja kielteisten lausuntojen kannalta opiskelijan koulutusohjelmalla ei ole, eikä saa olla merkitystä.

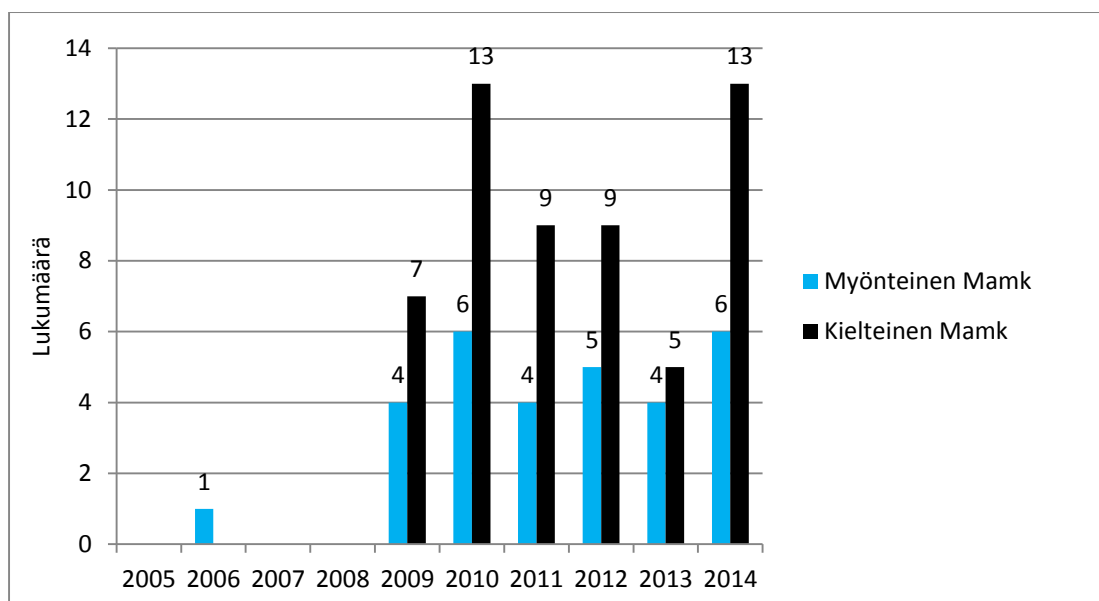
Taulukko 2. Enimmäistukiajan pidennyksen hakijat koulutusaloittain Kyamkissa ja Mamkissa vuosina 2005–2014

KYAMK/koulutusala	N	%	MAMK/koulutusala	N	%
			Humanistinen	1	1%
Kulttuuri	21	36%	Kulttuuri	25	29%
Liiketalous	24	42%	Liiketalous	13	15%
Luonnonvara-ala	1	2%	Luonnonvara-ala	5	6%
			Matkailu	7	8%
Merenkulku	2	3%			
Sosiaali- ja terveysala	4	7%	Sosiaali- ja terveysala	12	14%
Tekniikka	6	10%	Tekniikka	23	27%
Yhteensä	58	100%	Yhteensä	86	100%

Seuraavaksi tarkastelen myönteisten ja kielteisten lausuntojen määriä ja niiden suhdetta kummassakin ammattikorkeakoulussa. Kuvassa 2 näkyvät lausuntojen osuudet Kyamkissa eri vuosina ja Mamkin vastaavat tiedot ovat kuvassa 3.



Kuva 2. Myönteiset ja kielteiset enimmäistukiajan pidennyslausunnot Kyamkissa vuosina 2005–2014



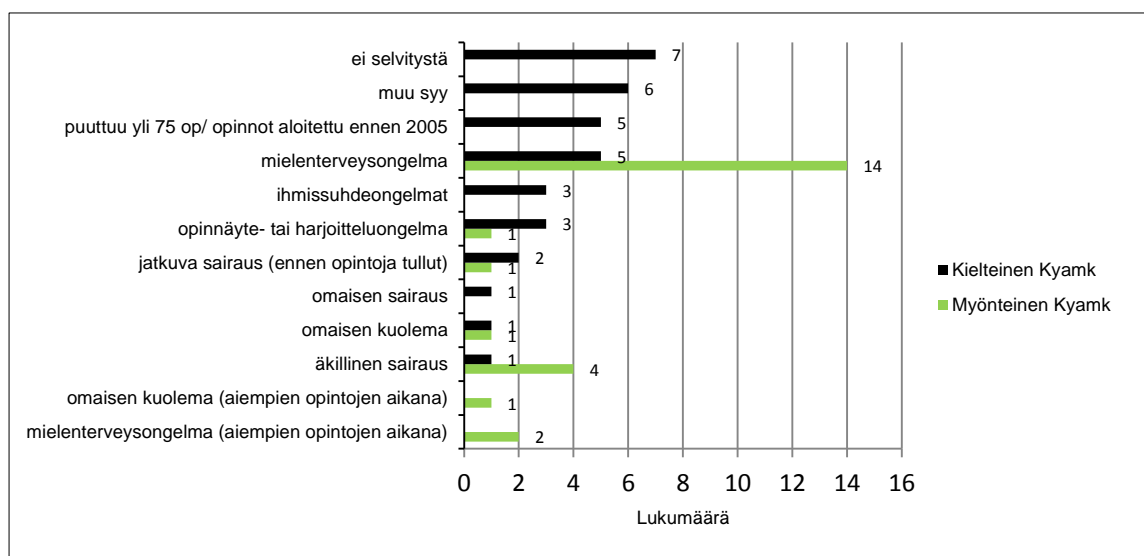
Kuva 3. Myönteiset ja kielteiset enimmäistukiajan pidennyslausunnot Mamkissa vuosina 2005–2014

Kielteisiä lausuntoja on annettu kummassakin ammattikorkeakoulussa enemmän kuin myönteisiä. Kyamkissa kielteisten lausuntojen osuus kymmenen vuoden aikana on ollut 59 % ja Mamkissa 65 %. Kielteisten lausuntojen suurempi määrä selittyy osittain sillä, että osa hakemuksista on hylätty suoraan opintotukiasetuksen perusteella, koska opinnoista puuttuu yli 75 opintopistettä. Lisäksi on useita hakemuksia, joihin opiskelija ei ole toimittanut tarpeellisia selvityksiä pyynnöstä huolimatta.

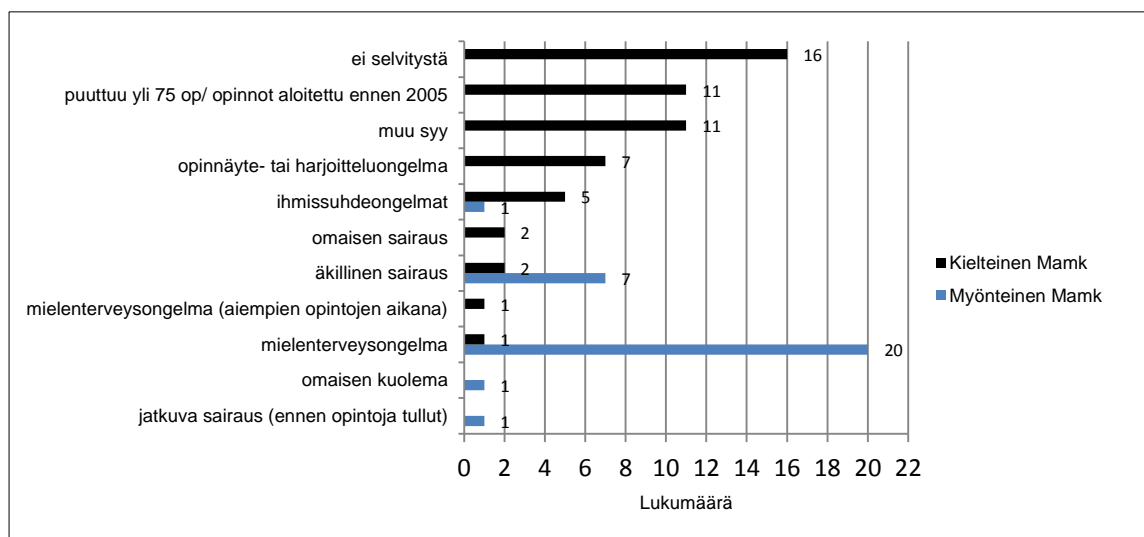
Kuten kuvasta 2 näkyy, ensimmäiset lausunnot Kyamkissa ovat olleet kielteisiä, josta voisi päätellä opintotukilautakunnan ottaneen heti alussa tiukan linjan. Hakemuksissa esitetyistä syistä kuitenkin selviää, että kielteinen lausunto on ollut selvä. Joko opintopisteitä on puuttunut yli 75 tai lääkärintodistukset ovat olleet ajalta ennen opintojen alkua. Kyamkissa hakemuksia on tullut melko vähän vuoteen 2012 asti, kunnes määrät ovat kasvaneet. Vuosina 2013–2014 Kyamkissa on ollut samantyyppinen myönteisten ja kielteisten lausuntojen suhde kuin Mamkissa vuosina 2009–2014.

Edellä mainituista tilastollisista seikoista saa yleiskäsityksen enimmäistukiajan pidennyslausunnoista ja niiden hakijoista. Seuraavaksi tarkastelen opiskelijoiden esittämiä syitä opintojen viivästymiseen ja lisäopintotukikuukausien tarpeeseen, ja onko opintotukilautakunta antanut niistä kielteisen vai myönteisen lausunnon. Kuvissa 4 ja 5 ovat enimmäistukiajan pidennyshakemusten syyt ja niiden perusteella annettujen kielteisten ja myönteisten lausuntojen lukumää-

rät Kyamkissa ja Mamkissa vuosina 2005–2014. Syiden luokittelussa oli ongelmana, että monilla opiskelijoilla oli useita perusteluja hakemukselleen. Esimerkiksi opiskelijan sairauteen saattoi liittyä aiempi koulutusohjelman vaihto tai ihmissuhdeongelmat. Syyt on kuvissa luokiteltu sen mukaan, mikä oli mielestäni pääsyy opiskelijan hakemukseen ja minkä mukaan opintotukilautakunta on tehnyt ratkaisunsa.



Kuva 4. Enimmäistukiajan pidennyshakemusten syyt ja syiden perusteella annettujen kielteisten ja myönteisten lausuntojen määrät Kyamkissa vuosina 2005–2014



Kuva 5. Enimmäistukiajan pidennyshakemusten syyt ja syiden perusteella annettujen kielteisten ja myönteisten lausuntojen määrät Mamkissa vuosina 2005–2014

Muuksi syyksi luokittelin sellaiset asiat, joita ei ole kummassakaan lautakunnassa katsottu lain ja Kelan ohjeiden mukaan riittäviksi perusteiksi lisätukikauden saamiseen, kuten töissä käynti, opiskelijavaihto, koulutusalan vaihto

ilman merkittävää syytä, lapsen syntymä tai opintojen järjestelyyn liittyvä syy. Kaikki myönteiseen lausuntoon johtaneet syyt on luokiteltu erikseen, koska yksittäisiä lausuntoja tarkemmin tutkimalla ja vertaamalla vastaavan syyn perusteella annettuun kielteiseen lausuntoon, voi arvioida lausuntojen yhdenvertaisuuden toteutumista. Lisäksi on huomioitu, onko syy tapahtunut jo ennen nykyisiä opintoja.

Kuvista 4 ja 5 selviää, että muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, myönteinen lausunto on annettu kummassakin opintotukilautakunnassa pääasiassa mielenterveysongelman tai muun sairauden perusteella. Molemmissa ammatikorkeakouluissa psyykkiset ongelmat olivat vuosina 2005–2014 yleisin syy opintojen viivästymiseen ja tukikuukausien loppumiseen. Yhteensä 43 hakemusta, eli 30 % kaikista hakemuksista, tehtiin tämän syyn perusteella. Näihin hakemuksiin sai Mamkissa vain kaksi opiskelijaa lautakunnalta kielteisen lausunnon ja Kyamkissa viisi. Lausuntoja tutkimalla selviää, että Mamkissa toisen kielteisen ratkaisun perusteena oli opintojen edistyminen sairaudesta huolimatta. Toisella opiskelijalla diagnoosi oli saatu aiempien opintojen aikana, ja sairaus ei ollut enää vaikuttanut nykyisiin opintoihin. Kyamkissa kielteisen lausunnon saajat eivät olleet toimittaneet mielenterveysongelmastaan mitään dokumenttia.

Muun äkillisen sairauden vuoksi Kyamkissa oli annettu myönteinen lausunto, jos opiskelijan sairaus oli kohdistunut opiskelukuukausille ja vaikuttanut opintojen etenemiseen. Yksi myönteinen lausunto oli annettu myös aiempien opintojen aikana tulleeeseen jatkuvaan sairauteen, koska opiskelijalla oli siitä uusi virallinen dokumentti. Kahdella opiskelijalla aiempien opintojen aikana tullut jatkuva sairaus ei lautakunnan mielestä ollut riittävä peruste lisätukikuukausille, koska lääkärintodistukset olivat ajalta ennen nykyisiä opintoja. Mamkissa kaksi sairauden vuoksi lisätukea hakenutta sai kielteisen päätöksen, koska opinnot olivat sairaudesta huolimatta edistyneet normaalisti.

Muutama opintotukilautakunnan ratkaisu erosi edellä kerrotusta johdonmukaisesta linjasta. Yhdelle Kyamkin ja kahdelle Mamkin opiskelijalle oli annettu myönteinen lausunto ilman lääkärin- tai psykologintodistusliitettä. Huomiota kiinnitti myös yksi Kyamkin myönteinen lausunto, joka oli annettu aiempien opintojen aikana esiintyneiden mielenterveysongelmien vuoksi, vaikkei nykyisissä opinnoissa ollut esiintynyt ongelmia. Aiempien opintojen aikana tulleen

jatkuvan sairauden perusteella myös eräs Mamkin opiskelija oli saanut myönteisen lausunnon, vaikka lääkärintodistus oli ajalta ennen nykyisiä opintoja.

Sairauksien lisäksi hakemusten perusteina olivat omaisen sairaus tai kuolema, ihmissuhdeongelmat ja ongelmat harjoittelupaikan tai opinnäytetyön kanssa. Omaisen sairauden perusteella ei kummassakaan ammattikorkeakoulussa myönnetty lisätukikuukausia, koska syy ei kellään ollut merkittävä, ja opinnot olivat edenneet kuitenkin kohtalaisesti. Omaisen kuoleman perusteella yksi opiskelija Kyamkissa ei saanut lisätukea, koska selvitykset olivat vaillinaiset. Ihmissuhdeongelmien, kuten oman tai vanhempien avo- tai avioeron vuoksi, vain yksi Mamkin opiskelija sai myönteisen lausunnon. Kela puuttui tähän myönteiseen lausuntoon vuonna 2009, koska opiskelijan opinnot olivat ongelmasta huolimatta edenneet normaalisti. Opintotukilautakunta muutti Kelan pyynnöstä lausunnon kielteiseksi. Tämä oli ainoa tapaus, jossa Kela puuttui opintotukilautakunnan lisätukiajan myöntämisratkaisuun. Harjoittelu- ja opinnäytetyöongelmissa lausunnot ovat olleet molemmissa opintotukilautakunnissa pääsääntöisesti kielteisiä. Kuitenkin kerran Kyamkissa on annettu myönteinen lausunto opintoja viivästyttäneen opinnäytetyöongelman vuoksi. Lautakunta katsoi, että ongelmat johtuivat toimeksiantajasta, ei opiskelijasta.

Jos selvitykset olivat puutteelliset, opintotukilautakunnat antoivat kielteisen lausunnon. Pääsääntöisesti kaikki myönteisen lausunnon saaneet opiskelijat olivat hankkineet hakemuksensa liitteenä olevaan opintosuunnitelmaan opinnoista vastaavan opettajan tai opinnäytetyön ohjaajan allekirjoituksen. Parista hakemuksesta opettajan allekirjoitus puuttui, mutta lautakunnan sihteerin opiskelijarekisteristä saamat tiedot kuitenkin riittivät todistamaan opiskelijan ilmoittamat tiedot paikkansa pitäviksi, ja opiskelija sai myönteisen lausunnon.

Opiskelijoilta puuttui opintoja tukikuukausien loppuessa alle kymmenestä opintopisteestä yli 70 opintopisteeseen. Useimmat opiskelijat olivat osanneet suhteuttaa hakemansa tukikuukaudet puuttuvaan opintopistemäärään eli vähintään viisi opintopistettä/tukikuukausi. Silloin lautakunta oli yleensä myöntänyt hakemuksen mukaiset tukikuukaudet, enintään kuitenkin opintotukilain mukaiset yhdeksän kuukautta. Molemmissa lautakunnissa alle kymmenen opiskelijaa oli saanut vähemmän tukikuukausia kuin oli hakenut. Mamkissa näistä opiskelijoista seitsemän haki uudelleen lisätukikuukausia, mutta vain viidelle ne myönnettiin.

8.2 Haastattelut ja keskustelut

Teemahaastattelin Kyamkin ja Mamkin ammattikorkeakoulujen opintotukilautakuntien nykyisiä puheenjohtajia, jotka kumpikin ovat olleet lautakuntatyössä mukana joko jäsenenä, varapuheenjohtajana tai puheenjohtajana koko tutkitavan ajanjakson ajan. Käsittelen seuraavaksi haastatteluista esiin tulleita teemoja pääteemojen kautta, jotka perustuvat aiheen teoriaperustaan. Opintotukilautakunnan sihteereiltä sain täydentäviä tietoja haastatteluissa esiin tulleisiin asioihin.

8.2.1 Asioiden esittely

Jos opiskelijan hakemuksesta puuttuu liitteitä, opintotukilautakuntien sihteeri antaa opiskelijalle pari viikkoa aikaa lisäselvityksien toimittamiseen, jonka jälkeen asia käsitellään kokouksessa. Jos määräaika on reilusti ennen kokousta, silloin yleensä odotetaan seuraavaan kokoukseen asti. Kyamkissa ja Mamkissa on sama toimintatapa eli määräajan jälkeen hakemus käsitellään seuraavassa kokouksessa, vaikka selvityksiä ei olisi tullutkaan. Jos kokouksessa huomataan, että on selvästi puutteellisia asiakirjoja, opiskelijalta voidaan pyytää täydennystä ja siirtää asia seuraavaan kokoukseen. Jos opiskelija on esimerkiksi niin sairas, ettei pysty toimittamaan todistuksia, silloin odotetaan täydennystä. Opiskelija voi tehdä kielteisen päätöksen jälkeen uuden hakemuksen tai valituksen, jos hän huomaa jälkikäteen, että olisi voinut toimittaa parempia selvityksiä.

Kummassakin opintotukilautakunnassa enimmäistukiajan pidennyshakemukset käsitellään samantyyppisesti. Jäsenet saavat kokouksessa sihteerin esityksen luettavakseen, mutta tarkemmat tiedot, kuten lääketieteelliset selvitykset, sihteeri kertoo suullisesti. Kirjallisessa esityksessä on muun muassa opiskelijan opintopistekertymä lukuvuosittain ja saadut tukikuukaudet. Kokouksessa tarkastellaan, onko opiskelijan esittämä syy vaikuttanut opintojen edistymiseen, ja sattuuko edistymättömyys samalle ajalle, mitä opiskelija on hakemuksessaan esittänyt.

Käsittely eroaa ammattikorkeakouluissa siinä, että Mamkissa esityksessä näkyy opiskelijan nimi ja koulutusohjelma, mutta Kyamkissa koulutusohjelma on jätetty esityksestä pois vuoden 2014 alusta alkaen. Näin varmistetaan, että

koulutusohjelmalla ei ole merkitystä lausuntoon. Kyamkin opintotukilautakunnan puheenjohtaja (2015) hieman kritisoi koulutusohjelman pois jättämistä, koska jossain tapauksissa koulutusohjelmalla saattaa olla vaikutusta opiskelijan lisätukiajan tarpeeseen. Toki asia tulee esille käsittelyssä, jos se on opiskelijan esittämisen syiden perusteella oleellista. Toisaalta Kyamkin puheenjohtaja toteaa kohtelun olevan näin tasapuolisempaa ja on myös lautakunnan etu, että asiat käsitellään tietyllä tavalla anonyymisti. Mamkin opintotukilautakunnan puheenjohtajan (2015) mielestä kaikki tiedot on hyvä olla näkyvillä, koska enimmäistukiajan pidennyksiä katsotaan kokouksessa erityisen tarkasti. Mamkissa kuitenkin edistymisen seurannan selvitykset käsitellään opintotukilautakunnan kokouksissa ilman opiskelijoiden nimiä, koulutusohjelma on kuitenkin jätetty näkyviin. Kyamkissa mitään asioita ei käsitellä täysin anonyymisti.

Kyamkin lautakunnan puheenjohtaja käy ennen kokousta sihteerin kanssa läpi erikoistapaukset, kuten juuri nämä enimmäistukiajan pidennyshakemukset. Tällä tavalla hän helpottaa omaa työskentelyään, koska tietää, millaisia tapauksia kokoukseen on tulossa. Mamkissa puheenjohtaja ei yleensä tutki hakemuksia ennen kokousta.

8.2.2 Ratkaisujen perusteet ja harkintavalta

Sekä Mamkin että Kyamkin opintotukilautakunnan kokouksissa jäsenet ovat keskustelleet paljon yhdenvertaisuudesta ja tasapuolisuudesta. Jos kyse on opiskelijan sairaudesta, vaikka sairaus on sama, niin opiskelijan tilanne saattaa olla erilainen. Lain mukaisia perusteita on kuitenkin noudatettava samalla tavalla. Puheenjohtajien mielestä lautakunnan tehtävänä ei ole määritellä sairauden merkittävyyttä, vaan se on terveydenhuollon ammattilaisen tehtävä. Opiskelijan täytyy todistaa sairaus ja sairauden ajankohta lääkärintodistuksella tai vastaavalla, ja jos opintojen edistymättömyys on ollut huomattavaa juuri siinä aikana, ei ole syytä epäillä opiskelijaa.

”Jos lääkäri toteaa, että se on vaikuttanut siihen, niin kyllä me luotetaan siihen. Eikä nuhakuumeesta yleensä oo kyse.”

”Jos lääkäri tai terveydenhoitaja lausuu lausunnon opiskelijan terveydentilasta, niin se on aika pätevä lausunto.”

Aivan tasapuolisesti kaikkiin enimmäistukiajan pidentämishakemuksiin ei vaadita virallista todistusta. Jos syynä on muu kuin sairaus, niin siitäkin toivotaan todistusta, mutta kaikissa tilanteissa sitä ei tarvitse esittää. Esimerkiksi läheisen kuolintodistusta tai todistusta avioerosta ei ole vaadittu, mutta opiskelija on saattanut sen toimittaa oma-aloitteisesti. Oman lapsen tai lähiomaisen sairaudesta on pyydetty todistus. Mamkin puheenjohtaja kokee, että hänelle on tullut vuosien myötä sellainen tuntuma monista asioista opiskelijan selvityksessä, että siinä kerrotut tapahtumat ovat aidosti tapahtuneet, ja opiskelijaa ei ole syytä epäillä.

Opiskelusuunnitelman osalta Kyamkin puheenjohtaja toteaa, että enimmäistukiajan pidennyksien liitteenä on tietysti oltava opiskelusuunnitelma ja siinä olisi oltava myös vastaavan opettajan allekirjoitus. Tätä on tiukennettu hänen lautakuntatyöskentelynsä aikana, ja nykyään harvemmin enää kokousvaiheessa tarvitsee pyytää opiskelijalta lisäselvityksiä. Joissain tilanteissa sekä Kyamkissa että Mamkissa sihteeri tiedustelee opiskelijan opiskelutilannetta opetushenkilöstöltä tai opinto-ohjaajalta. Pelkästään opettajan allekirjoituksen puuttumisen takia Mamkissa ei ole annettu kielteistä lausuntoa, vaan siihen ovat vaikuttaneet muut asiat. Myös Kyamkissa jossain tapauksessa on annettu myönteinen lausunto, vaikka opettajan allekirjoitusta ei ole ollut. Tällöin asiasta on ollut riittävästi muuta taustatietoa.

Jos kokouksessa jäsen sanoo tietävänsä opiskelijasta jotain asiaan liittyvää, jota opiskelija ei ole selvittänyt hakemuksessaan, sellaista ei yleensä oteta huomioon kummassakaan lautakunnassa. Kokouksessa pitäydytään asiakirjoihin. Kyamkin puheenjohtajan kokemuksen mukaan tämä on etenkin opiskelijajäsenille vaikea sisäistää ja asiasta joutuu muistuttamaan.

”Mut onks sekään oikein, että jostain tiedetään, että tällä on jotain ja pyydetään lisäselvitystä ja toisesta ei tiedetä, niin siitä ei pyydetä?”

Mamkissa ei olla yhden jäsenen antaman tiedon perusteella pyydetty lisäselvityksiä, mutta jos jostain syystä on yleisesti tiedossa opiskelijan olevan esimerkiksi töissä, siinä tapauksessa on saatettu pyytää lisäselvityksiä opiskelijalta.

Kumpikin puheenjohtaja kokee, että lautakunnalle ei jää kovin paljon harkintavaltaa enimmäistukiajan pidentämislausunnoissa opintotukilain, -asetuksen ja

Kelan ohjeistuksen jälkeen. Jos tapauksessa voi käyttää tulkintaa, molemmat puheenjohtajat katsovat, että lautakunta käyttää harkintavaltaa opiskelijan eduksi. Tämä linjaus on yhdenmukainen Kelan (2014e, 1) hallintolain soveltamisohjeiden kanssa.

”Itse asiassa se harkintavalta on aika pieni siinä, että kyllähän ne menee se aikaisempien linjojen mukaisesti, 99 %.”

”Jos on sellaisia tilanteita, että voi käyttää harkintavaltaa positiivisesti opiskelijan eduksi, niin kyllä mulla henkilökohtaisesti on se opiskelija se ykkönen.”

Kummankin mielestä opiskelijajäsenet ovat tiukempia mielipiteissään kaikessa lautakuntatoiminnassa, ei pelkästään enimmäistukiajan pidentämisen käsitteilyssä. Tiukka opiskelijoiden linja on ollut aina havaittavissa molemmissa lautakunnissa. Opettajajäsenet osaavat ehkä katsoa asioita laajemmasta näkökulmasta. Puheenjohtajat muistelevat, että kokouksissa ei ole kuitenkaan koskaan tarvinnut äänestää, vaan ratkaisu on aina muodostunut keskustelemalla. Lautakunnan sihteerit eivät ole koskaan jättäneet eriävää mielipidettä pöytäkirjaan. Lopullinen lausunto on ollut harvoin esityksen vastainen. Jos sihteerin on ollut vaikea tehdä päätösesitystä, hän on jättänyt esityksen avoimeksi. Mamkin kokouksissa ollaan joskus eri mieltä siitä, onko opiskelijan esittämä syy vaikuttanut riittävästi opintojen edistymiseen. Kela ei ole antanut asiasta tarkkaa ohjeistusta, kuinka paljon opintopisteitä pitää puuttua, jotta voidaan todeta esimerkiksi sairauden vaikuttaneen opintoihin.

8.2.3 Johdonmukainen linja

Kyamkin puheenjohtaja katsoo, että kokemus auttaa hyvin paljon johdonmukaisen linjan säilymisessä, ja kaikkien jäsenten vaihtuminen kerralla olisi huono asia, koska sitten olisi vaikeampi pitäytyä linjassa. Hänen mukaansa jäsenten perehdyttämiseen menee vähintään vuosi. On hyvä, että lautakunnassa on eri alojen opiskelijoita ja henkilökuntaa, koska kokouksiin saadaan näin laajempaa asiantuntemusta ja näkemystä. Johdonmukaisuuden säilymisen vuoksi kokouksissa muistellaan aiempia enimmäistukiajan pidennysratkaisuja, ja sihteeri tuo myös niitä esille. Kyamkin puheenjohtajan mielestä harvoin tulee enää vastaan sellaista tapausta, jota ei ole ennen ollut.

Mamkissakin opettajajäsenet ovat olleet pitkään lautakuntatyössä, ja heille on kertynyt kokemusta enimmäistukiajan pidennyslausuntojen tekemisestä. Koska pidennyshakemuksia tulee harvemmin verrattuna muihin annettaviin lausuntoihin, aiemmin annettujen lausuntojen muisteleminen on entistä tärkeämpää johdonmukaisuuden säilymiseksi.

Kun uusia jäseniä perehdytetään joka toimikausi lakeihin ja ohjeistuksiin, saavat vanhatkin jäsenet kertausta. Käymällä myöntämisperusteita yhdessä läpi, lautakunnan linja säilyy. Säädöksiä kerrataan yhdessä, ja sihteeri saattaa muistuttaa niistä kokouksen aikana. Kumpikin puheenjohtaja on sitä mieltä, että yleinen linja lautakunnassa on tiukentunut vuosien aikana, ja se näkyy myös enimmäistukiajan pidennyslausunnoissa. Tämä näkyy Kyamkin puheenjohtajan mukaan muun muassa siinä, että opiskelijan on nykyään aina esitettävä todistus hakemuksensa perusteeksi.

8.2.4 Esteellisyys ja puolueettomuus

Molemmissa lautakunnissa on tullut tilanteita, joissa opiskelija on ilmoittanut jäävävänsä itsensä jonkin asian käsittelystä. Opiskelija on ratkaissut asian poistumalla huoneesta kyseisen kohdan käsittelyn ajaksi tai pyytämällä varajäsenen kokoukseen. Tämä on kuitenkin harvinaista, ja esteellisyys on jäsenen oman ilmoituksen varassa, joten kaikkia tilanteita ei voi tietää.

Kumpikin puheenjohtaja työskentelee opinto-ohjaajana, joten he saattavat tuntea jotkut hakijat paremmin kuin toiset. Molemmat pyrkivät tietoisesti olemaan vaikuttamatta tutun hakijan asioiden käsittelyyn, jotta puolueettomuusperiaate ei vaarannu.

”Mä yritän olla hirveesti vaikuttamatta siihen tilanteeseen, koska kyllähän mä tiedän niitä opiskelijoita ja niiden elämästä ja asioista.”

Opiskelijajäsenet kertovat myös asioita tutusta opiskelijasta, mutta kokouksissa pyritään tietoisesti siihen, että nämä taustatiedot eivät vaikuttaisi ratkaisuun.

8.3 Johtopäätökset

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää opiskelijoiden yhdenvertaisuuden toteutumista Kyamkin ja Mamkin opintotukilautakuntien enimmäistukiajan pidentämistä koskevista lausunnoista. Tutkimukseni mukaan molempien ammattikorkeakoulujen opintotukilautakunnan jäsenet perehdytetään hyvin opintotukisäädöksiin ja Kelan ohjeistuksiin, joten heillä on hyvät valmiudet tehdä lain mukaisia lausuntoja. He ovat myös tietoisia siitä, että heidän täytyy huomioida päätöksenteossaan opiskelijoiden yhdenvertaisuus ja noudattaa lausuntojen antamisessa tasapuolisuutta ja johdonmukaisuutta. Edellä mainitut asiat tulivat esiin puheenjohtajien haastatteluissa, mutta näkyivät myös annetuissa lausunnoissa. Lisäksi lautakunnan jäsenet ovat oma-aloitteisesti ymmärtäneet jäävätä itsensä sellaisen päätöksen teosta, johon he ovat tienneet olevansa esteellisiä.

Tutkimukseni kattoi kymmenen vuoden ajanjakson ja käsitti 144 enimmäistukiajan pidentämishakemusta ja -lausuntoa. Kummassakin ammattikorkeakoulussa hakemusten määrä oli lisääntynyt vuosien aikana, ja kielteisiä lausuntoja annettiin hieman enemmän kuin myönteisiä. Vaikka opintotuen saajia on molemmissa korkeakouluissa suurin piirtein yhtä paljon, Mamkin opintotukilautakuntaan oli tullut melkein 30 enimmäistukiajan pidennyshakemusta enemmän kuin Kyamkiin. Tähän eroon ei löytynyt tutkimuksessani erityistä syytä.

Opintotukilautakuntien puheenjohtajat ja sihteerit olivat yhtä mieltä siitä, että lautakuntien linja on tiukentunut vuosien aikana. Tämä tuli esiin myös lausuntoa tutkiessani. Huomaamani muutamat poikkeamat yhdenvertaisuuden toteutumisessa enimmäistukiajan pidentämislausunnoissa olivat kummassakin lautakunnassa tapahtuneet vuosina, jolloin hakemuksia oli tullut vasta muutama. Ilman lääkärintodistusta Kyamkissa oli annettu yksi ja Mamkissa kaksi myönteistä lausuntoa. Molemmissa oli myös annettu yksi myönteinen lausunto, vaikka syy oli tapahtunut jo aiempien opintojen aikana, ja sen vuoksi tukikaudet olivat nykyisissä opinnoissa loppuneet. Kyamkissa oli myös eräs opiskelija saanut lisätukikaukua opinnäytetyön toimeksiantajan kanssa tulneiden ongelmien vuoksi. Tätäkin voi tietysti pitää erityisen painavana syynä, johon ei voi itse vaikuttaa, mutta lausunto ei ole linjassa muiden Kyamkissa annettujen lausuntojen kanssa.

Enimmäistukiajan pidentäminen tuli mahdolliseksi 1.8.2005 jälkeen opiskelunsa aloittaneille, ja opintotukilain muutoksen jälkeen Kelan ohjeet ovat tarkentuneet vähitellen kokemuksen karttuessa. Vasta vuosien 2009 ja 2012 opintotukilautakuntasuhteiden koulutuspäivillä on annettu täsmentäviä ohjeita kyseisten lausuntojen ratkaisutyöhön, joten ei ole ihme, jos muutamia myönteisiä lausuntoja on tehty alussa hieman kevyemmin perustein. Lisäksi lautakunnat eivät ole olleet alussa aina tarkkoja opettajan allekirjoituksesta opiskelijan opintosuunnitelmassa. Kielteisistä lausunnoista ei löytynyt yhtään sellaista ratkaisua, joka olisi poikennut opintotukilautakuntien johdonmukaisesta linjasta. Mielestäni opintotukilautakuntien tiukkaa linjaa täytyy jatkaa ja vaatia opiskelijoilta kaikin puolin täydelliset selvitykset. Opintotukiasetuksen 7. a §:ssä säädetään, että hakemukseen on liitettävä lääkärintodistus tai muu selvitys, ja opintosuunnitelmassa on oltava opetuksesta vastaavan opettajan ja opinnäytetyöstä ohjaajan allekirjoitus. Näistä asetuksen vaatimista seikoista lautakunta ei voi tinkiä, vaikka joskus muuta taustatietoa olisikin tarpeeksi lausunnon tekemiseksi.

Kaiken kaikkiaan Kymkin ja Mamkin opintotukilautakunnissa annetut enimmäistukiajan pidentämislausunnot vuosina 2005–2014 olivat riittävän yhdenvertaisia keskenään, ja mitään merkittäviä eroja ei löytynyt ratkaisujen välillä. Kelasta annetut yhteneväiset ohjeistukset tukevat yhdenvertaisuuden toteutumista, ja lautakunnan jäsenten on helppo näiden ohjeiden puitteissa käyttää harkintavaltaansa. Molemmissa lautakunnissa tulkinnanvaraisissa tilanteissa harkintavaltaa käytetään opiskelijan eduksi. On myös järkevää, että lautakunta ei ota kantaa siihen, mikä sairaus on merkittävä ja mikä ei, vaan jättää sen asian lääkärin tai vastaavan ammattilaisen diagnoosin varaan. Diagnoosi yhdessä samaan aikaan tapahtuneen opintojen selvän viivästymisen kanssa todistaa selvän syy-seuraussuhteen.

Haastatteluissa tuli esille, että lautakuntien kokouksissa joku jäsen saattaa kertoa tutusta opiskelijasta asioita, joita opiskelija ei ole esittänyt hakemuksessaan. Tämä on inhimillistä, ja haastateltavien mukaan tiedot eivät vaikuta päätöksentekoon. Puolueettomuuden toteutumiseen on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota. Mielestäni kuitenkin sellaisessa tapauksessa opiskelijaa olisi kuultava, jos jäsenet tietävät varmuudella opiskelijasta jotain sellaista, mistä opiskelija on antanut eri tietoa. Tietojen ristiriitaisuuden vuoksi opiskelijalta olisi pyydettävä lisäselvityksiä.

Kokouskäytännöt olivat hyvin samanlaiset molemmissa ammattikorkeakouluissa. Ainoa merkittävä ero oli, että Kyamkin enimmäistukiajan pidentämistä koskeissa esityksistä on jätetty vuoden 2014 alusta alkaen opiskelijan koulutusohjelma pois. Koska opiskelijan nimellä ja koulutusohjelmalla ei saa olla merkitystä enimmäistukiajan pidentämisratkaisuisissa, olisi suotavaa, että hakemukset käsiteltäisiin anonyymisti. Mamkissa edistymisen seurannan selvitukset käsitellään jo ilman nimiä, joten käytäntöä voisi laajentaa myös näihin lausuntoihin. Nimen pois jättäminen sihteerin esityksestä helpottaisi myös lautakunnan jäsenten työtä, koska silloin kukaan ei voisi tietoisesti tai vahingossa kertoa opiskelijasta taustatietoja, joita ei löydy asiakirjoista. Annetut lausunnot perustuisivat silloin varmasti ainoastaan opiskelijan antamiin dokumentteihin. Uskon, että tähän lautakunnissa pyritään jo nyt, mutta ”tietämättömyyden hunnun” avulla jäsenillä ei varmasti olisi mitään ennakkoasenteita hakijaa kohtaan (Kulla 2006, 115). Tämä lisäisi luottamusta opintotukilautakunnan puolueettomaan ratkaisutyöhön. Luulen, että asioiden käsittelykin saattaisi kokouksissa nopeutua, koska kaikki turha ”rönsyily” jäisi keskustelusta pois.

Opiskelijat ovat tyytyneet tukiajan pidennyshakemuksiinsa tulleisiin kielteisiin päätöksiin, koska Mamkissa yksikään opiskelija ei ollut virallisesti valittanut päätöksestä. Kyamkissa vain kaksi opiskelijaa oli tehnyt valituksen kymmenen vuoden aikana. Kummassakaan tapauksessa lautakunta ei ollut muuttanut lausuntoaan. Muutamat opiskelijat ovat uudella hakemuksella yrittäneet saada muutosta päätökseen, mutta jos uusi lausuntokin on ollut kielteinen, he ovat tyytyneet siihen. Kielteisten lausuntojen suurempi määrä ei kerro pelkästään opintotukilautakunnan tiukasta linjasta, vaan myös siitä, että monet opiskelijat hakevat enimmäistukiajan pidennystä hyvin kevyin perustein. Joistain hakemuksista huomasin, että opiskelijalla ei tosiasiaassa ollut mitään merkittävää syytä opintojensa tukikuukausien loppumiseen, mutta he olivat kokeilleet, jos kuitenkin tukikuukausia saisi lisää. Tämän huomaa esimerkiksi siitä, että monet opiskelijat eivät vaivautuneet toimittamaan lisäselvityksiä sihteerin pyynnöstä huolimatta.

Mielenkiintoisena lisäyksityiskohtana tutkimuksessani tuli esille, että tiettyjen koulutusohjelmien opiskelijat olivat hakeneet huomattavasti enemmän tukiajanpidennyksiä kuin toiset. Kyamkissa liiketaloudesta ja kulttuurista oli tullut eniten hakemuksia ja Mamkissa tekniikasta ja kulttuurista. Liiketalouden ja tekniikan suuret opiskelijamäärät osaltaan selittävät hakemusten määrän. Toi-

saalta sosiaali- ja terveysala on myös iso koulutusala, mutta hakemuksia oli tullut siltä alalta vähemmän. Kyamkin tekniikan opiskelijoilta oli tullut vain muutama hakemus, ja vaikka Mamkissa tekniikan opiskelijoilta oli paljon hakemuksia, selvitykset syistä olivat usein riittämättömät. Kulttuurialalla on vähemmän opiskelijoita, mutta hakemuksia oli tullut eniten. Hakemusten perusteella luovien alojen opiskelijat olivat herkempiä erilaisille psyykkisille ongelmille kuin muiden alojen opiskelijat. Vaikka koulutusohjelmalla ei ole merkitystä ratkaisuisissa, tämän tiedon vuoksi kiinnostuin myös opintotukilautakuntien kokoonpanosta, ja miltä koulutusaloilta lautakuntien varsinaiset jäsenet ovat olleet. Opettajajäsenissä ei ole kummassakaan opintotukilautakunnassa ollut suurta vaihtuvuutta, mutta opiskelijoissa varsinaisia jäseniä on ollut useammalta eri alalta. Liiketalouden opiskelijat ovat olleet hyvin edustettuina useana toimikautena, ja myös tekniikan ja sosiaali- ja terveysalan opiskelijoita on ollut usein mukana. Vaikka lautakunnissa käsitellään paljon kulttuurialan opiskelijoiden asioita, kulttuurialan opiskelijoita on ollut hyvin vähän lautakuntatyössä mukana vuosina 2005–2014. Yhdenvertaisuuden ja lautakuntaan kohdistuvan luottamuksen vuoksi olisi suotavaa, että lautakuntaan pitäisi valita jäseniä vuorotellen kaikilta koulutusaloilta. Näin opintotukilautakunnassa olisi näkemystä usealta eri alalta. Johdonmukaisen linjan säilymisen kannalta on kuitenkin hyvä asia, että kaikki lautakunnan jäsenet eivät vaihdu yhdellä kertaa.

Tutkimustani voi pitää luotettavana, koska tein kokonaistutkimuksen molempien ammattikorkeakoulujen enimmäistukiajan pidentämislausunnoista. Hakemuksia oli tutkimusta varten riittävän paljon, ja asiaa koskeva laki on säilynyt samana vuodesta 2005 alkaen, mikä lisää tutkimukseni luotettavuutta. Keräsin arkistoista tiedot itse ja virheiden mahdollisuus on melko pieni. Koska monessa hakemuksessa oli useita syitä opintojen hitaalle etenemiselle, jouduin päättämään niistä tärkeimmän syyn tilastollista luokittelua varten. Uskon kuitenkin, että onnistuin siinä riittävän tarkasti. Haastatteluiden tarkoituksena ei ollut tutkia, toimitaanko opintotukilautakunnissa virheellisellä tavalla, vaan tuoda esille eroavaisuuksia lautakuntien työskentelytavoissa. Näin ollen tutkimusta ei haitannut haastateltavien mahdollisesti subjektiivinen näkökulma oman lautakunnan työskentelystä. Sain opintotukilautakuntien arkistoista, puheenjohtajien haastatteluista ja lautakunnan sihteereiltä vastaukset niihin kysymyksiin, joita olin hakemassa.

9 POHDINTA

Salassapitosäännösten vuoksi lautakuntien lausunnoista ei ole julkista tietoa, ja todennäköisesti sen vuoksi aiheesta ei ole tehty ennen opinnäytetyötä. Haasteena olikin välttää tutkimuksen pintapuolisuus, koska en voinut mennä kaikkiin hakemusten yksityiskohtiin opiskelijoiden yksityisyyden säilymisen vuoksi. Hakemusten ja lausuntojen läpikäyminen vei aikaa, mutta onneksi sain epäselviin tapauksiin apua opintotukilautakunnan sihteereiltä. Opinnäytetyön tekeminen syvensi tietämystäni opintotukiasioista ja lautakunnan tehtäviin liittyvistä säädöksistä, ja tutkimuksesta on apua omaan työhöni toimiessani opintotukilautakunnan varasihteerinä. Vaikka en ole ollut varasihteerinä kovin paljon tekemisissä enimmäistukiajan pidennysten kanssa, työssä saadut perustiedot helpottivat tutkimuksen tekemistä.

Kun luin selvityksiä opiskelijoiden elämäntilanteista ja ongelmista, ymmärsin entistä paremmin, miten merkittäviä opintotukilautakunnan päätökset ovat yksittäisen opiskelijan kannalta. Vaikka yksittäisen opiskelijan kohdalla olisi halua ratkaista tapaus opiskelijan eduksi, välillä joudutaan lainsäädännön vuoksi tekemään vaikeitakin päätöksiä. Samalla lautakunnan jäsenten on aina mietittävä, että sama ratkaisu voitaisiin tehdä myös toiselle opiskelijalle samankaltaisessa tilanteessa. Yhdelle opiskelijalle tehtävä ratkaisu myös määrittelee lautakunnan linjan. Ratkaisuja tehtäessä on tasapainoitava yhdenvertaisuuden ja opiskelijan yksilöllisen elämäntilanteen välillä. Tämä vaatii lautakunnan jäseniltä myös elämäkokemusta ja kykyä objektiivisuuteen. Tunteet eivät saa vaikuttaa päätöksiin.

Tutkimukseni aikana nousi esille asioita, joista olisi ollut mielenkiintoista saada tietoa enemmän. Olisi ollut kiinnostavaa tietää, miten ne opiskelijat, jotka eivät saaneet lisätukikuukausia, onnistuivat jatkamaan opiskelua. Mistä he hankkivat toimeentulonsa ja saivatko he tutkintonsa suoritettua loppuun? Jos vanhemmilla ei ole mahdollisuutta tukea taloudellisesti aikuisia lapsiaan, ainoa opintojen rahoitusvaihtoehto on toimeentulotuki ja yleinen asumistuki. Opintotuen loppuminen saattaa pakottaa opiskelijan menemään opintojen ohessa töihin, mikä puolestaan voi haitata valmistumista. 1.8.2014 jälkeen ensimmäiset korkeakouluopintonsa aloittaneilla on vähemmän opintotukikuukausia käytettävissään kuin aiemmin aloittaneilla. Tukikuukaudet loppuvat jo nyt kesken monilla opiskelijoilla, ja tämä todennäköisesti jatkossa yleistyy entistä enem-

män. Opiskelijoiden olisi suunniteltava opintotuen käyttö entistä tarkemmin, ja huomioitava, että tukikuukausia on tarjolla entistä rajallisempi määrä. Väärän tutkintovalinnan tehneet ja koulutusta vaihtavat tulevat kärsimään tukikuukausien vähenemisestä eniten, koska heillä ei ole mahdollista saada lisätukikuukausia. Tukiajan pidennyshakemukset tulevat varmasti lisääntymään, koska opiskelijoiden henkilökohtaiset ongelmat ja yllättävät sairastumiset opintojen aikana eivät kuitenkaan vähene. Kun lakimuutos tulevaisuudessa konkretisoi-
tuu syksyllä 2014 aloittaneiden valmistumisen lähestyessä, olisi tarpeen tehdä tutkimus sen vaikutuksista opiskelijan näkökulmasta katsottuna.

Opinnäytetyöni keskittyi vain pieneen osaan opintotukilautakunnan työtä, mutta tutkimuksesta on varmasti laajemminkin hyötyä. Kyamkin ja Mamkin opintotukilautakunnat yhdistyvät yhdeksi uudeksi lautakunnaksi vuoden 2017 alusta alkaen ammattikorkeakoulujen fuusioitumisen vuoksi. Lautakunnat joutuvat yhtenäistämään toimintatapansa, ja tämä tutkimus on hyvänä pohjatietona muutokselle. Lisäksi mielestäni on tarpeellista joskus tarkastella pitkään jatkuneita toimintatapoja pistokokeen tyyppisesti.

Enimmäistukiajan pidentämiseen liittyen uusi lautakunta joutuu tekemään yhtenäisen linjauksen muun muassa siihen, milloin opiskelijan esittämä syy on vaikuttanut riittävästi opintojen etenemiseen, jotta lisätukikuukausia voidaan myöntää. Tästä Kela ei ole antanut lautakunnille tarkempaa ohjeistusta. On kuitenkin myönteistä tietää, että lähtökohdat yhdistymiselle ovat samankaltaiset, ja tämän tutkimuksen perusteella yhdistymisessä ei tule olemaan suurempia ongelmia, ainakaan nykyisten jäsenten ajattelutapojen suhteen. Ammattikorkeakoulujen opiskelijat voivat luottaa saavansa yhdenvertaista kohtelua opintotukilautakunnasta. Lisäksi toivon, että tutkimus kannustaa tulevia uuden lautakunnan jäseniä kiinnittämään jatkossakin huomiota opiskelijoiden yhdenvertaiseen kohteluun. Ehkä tämän tutkimuksen kaltaisen pistokokeen voisi tehdä myöhemmin, vaikkapa opiskelijoiden opintojen edistymisen seurannasta.

LÄHTEET

Ammattikorkeakoululaki 932/2014.

Creswell, J. W. 2013. What is Mixed Methods Research? Luento. University of Nebraska-Lincoln. Saatavissa: <https://www.youtube.com/watch?v=1OaNiTIpyX8> [viitattu 10.4.2015].

Hallintolaki 6.6.2003/434.

HE 11/2005.

HE 116/2013.

HE 210/2014.

Heikkilä, T. 2014. Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Edita.

Henkilötietolaki 22.4.1999/523.

Kananen, J. 2011. Kvantitatiivisen opinnäytetyön kirjoittamisen käytännön opas. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kananen, J. 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä. Miten kirjoitan kvalitatiivisen opinnäytetyön vaihe vaiheelta. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kela. 2014a. Kelan opintoetuustilasto 2013/2014. Saatavissa: http://www.kela.fi/documents/10180/1630858/Kelan_opintoetuustilasto_2013_14.pdf/a3911ec8-3619-446f-b8ec-096ab8b4c003 [viitattu 24.2.2015].

Kela. 2014b. Opintotukilautakunnat. Saatavissa: <http://www.kela.fi/opintotukilautakunnat> [viitattu 26.2.2015].

Kela. 2014c. Enimmäistukiaika korkeakouluopinnoissa. Saatavissa: http://www.kela.fi/opintotukiaika_enimmaistukiaika-korkeakouluopinnoissa [viitattu 1.3.2015].

Kela. 2014d. Useita korkeakouluopintoja. Saatavissa: http://www.kela.fi/enimmaistukiaika-korkeakouluopinnoissa_useita-korkeakouluopintoja [viitattu 2.3.2015].

Kela. 2014e. Hallintolain soveltaminen etuusasioissa. Saatavissa: http://www.kela.fi/documents/10180/582475/hallintolain_soveltaminen+etuusasioissa.pdf/95d1a4b6-1331-479d-a2e3-e54f851e6d81 [viitattu 8.3.2015].

Kela. 2015a. Opintotuki 23.2.2015. Etuusohje. Korkeakouluopiskelijan enimmäistukiajan pidennys. 93–97. Saatavissa: <http://www.kela.fi/documents/10180/578283/opintotuki.pdf/6ec8b59e-5b3d-44f5-ae9f-6ae78885f4c0> [viitattu 3.3.2015].

Kela. 2015b. Päätöksestä valittaminen. Saatavissa: <http://www.kela.fi/paatoksesta-valittaminen2> [viitattu 13.3.2015].

Kotkas, T. 2014. Viranomaisharkinnan oikeudelliset rajat. Teoksessa Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen, toim. Kalliomaa-Puha, L., Kotkas, T. & Rajavaara, M., 40–59. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kotkas, T. & Kalliomaa-Puha. 2014. ”Maalaisjärjellä ja asiakkaalle eduksi”. Harkinta Kelan etuusratkaisijoiden näkökulmasta. Teoksessa Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen, toim. Kalliomaa-Puha, L., Kotkas, T. & Rajavaara, M., 204–225. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kulla, H. 2006. Yhdenvertaisuuden osapuista. Teoksessa Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä, toim. Männistö, J., 103–116. Turku: Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta.

Kulla, H. 2012. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.

Kyamkin opintotukilautakunnan puheenjohtaja. 2015. Haastattelu. Kouvola: Kymenlaakson ammattikorkeakoulu.

Laki Kansaneläkelaitoksesta 17.8.2001/731.

Laki opintotukilain muuttamisesta 408/2005.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Lundström, B., Miettinen, T., Keinänen, A., Airaksinen, J. & Korhonen, A. 2008. Yhdenvertaisuuslain toimivuus. Tutkimusraportti viranomaisten käsityksistä sekä oikeus-, laillisuusvalvonta- ja lainvalvontakäytännöstä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 11/2008. Helsinki: Edita.

Mamkin opintotukilautakunnan puheenjohtaja. 2015. Puhelinhaastattelu. Mikeli: Mikkelin ammattikorkeakoulu.

Molander, A., Grimen, H. & Eriksen, E. O. 2012. Professional Discretion and Accountability in the Welfare State. *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 29, No. 3, 214–230.

Mäenpää, O. 2011. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Mäenpää, O. 2012. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita.

Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. Helsinki: Talentum.

Nisula, H. 2012. Enimmäistukiajan pidentäminen. Koulutusmateriaali. Lahti: Ammattikorkeakoulujen opintotukilautakuntien koulutuspäivät 21.–22.3.2012.

Nisula, H. 2014. Opintotukilautakunnan tehtävät. Koulutusmateriaali. Helsinki: Yliopistojen ja opintotukilautakuntien uusien jäsenten koulutus 8.10.2014.

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2009. Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: WSOYPro Oy.

Opintotuen muutoksenhakulautakunta. 2006. Valitus opintotuen muutoksenhakulautakunnalle. Saatavissa:

<http://www.opintotuenmuutoksenhakulautakunta.fi/ohjmalav.php> [viitattu 13.3.2015].

Opintotukiasetus 8.4.1994/260.

Opintotukilaki 21.1.1994/65.

Perustuslaki 11.6.1999/731.

Rikoslaki 19.12.1889/39.

Turtiainen, E. 2009. Enimmäistukiajan pidennyslausunto. Koulutusmateriaali. Jyväskylä: Ammattikorkeakoulujen opintotukilautakuntien koulutuspäivät 14.–15.10.2009.

Turtiainen, E. 2015. Tilasto edistymisen seuranta 2013–2014. Seinäjoki: Ammattikorkeakoulujen opintotukilautakuntien koulutuspäivät 19.3.2015.

Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014.

MALLI MYÖNTEISESTÄ ENIMMÄISTUKIAJAN PIDENNYSLAUSUNNOSTA

MALLI AMMATTIKORKEAKOULU
Opintotukilautakunta

LAUSUNTO

KANSANELÄKELAITOS
Kelan X toimisto

Malli ammattikorkeakoulun opintotukilautakunnan kokous xx.xx.20xx

lausunto nro xxx/20xx

Opiskelija, Matti

010100 - xxxx

Opiskelija, Matti on aloittanut xxx tutkintoon tähtäävät xxx opintopisteen laajuiset opinnot Malli ammattikorkeakoulussa xx.xx.20xx. Hän on saanut tähän tutkintoon opintotukea xx kuukautta (ja aikaisempiin korkeakouluopintoihinsa xx kuukautta), joten hän on käyttänyt tutkinnon laajuuden mukaisen tukikuukausien enimmäismäärän.

Tutkinnosta puuttuu xx opintopistettä, jotka opiskelija on ilmoittanut suorittavansa lukuvuoden 20xx – 20xx aikana. Opinnot ovat viivästyneet xxxxx vuoksi.

Opiskelija Matti on hakenut opintotuen enimmäisajan pidentämistä niin, että hänelle myönnetäisiin vielä opintotuki ajalle xx.xx.20xx – xx.xx.20xx.

Pidennys enimmäistukiaikaan voidaan myöntää silloin kun tutkinnon suorittamisen arvioidaan edellyttävän päätoimista opiskelua enintään yhden lukuvuoden ajan, enintään 75 opintopistettä. Lisäksi edellytetään, että opiskelija osoittaa opintojen viivästymisen aiheutuneen opintojen edistymiseen merkittävästi vaikuttaneesta sairaudesta tai muusta erityisen painavasta syystä.

Käytettävissään olevien asiakirjojen perusteella Malli ammattikorkeakoulun opintotukilautakunta puoltaa tuen myöntämistä ajalle xx.xx.20xx – xx.xx.20xx, koska opintojen viivästymiseen on opintotukilain 7a §:ssä tarkoitettu merkittävä syy ja opinnot ovat suoritettavissa yhden lukuvuoden aikana.

Malli paikkakunnalla xx.xx.20xx

Maija Sihteeri

opintotukilautakunnan sihteeri

MALLI KIELTEISESTÄ ENIMMÄISTUKIAJAN PIDENNYSLAUSUNNOSTA

MALLI AMMATTIKORKEAKOULU
Opintotukilautakunta

LAUSUNTO

KANSANELÄKELAITOS
Kelan X toimisto

Malli ammattikorkeakoulun opintotukilautakunnan kokous xx.xx.20xx

lausunto nro xxx/20xx

Opiskelija, Matti

010100 - xxxx

Opiskelija, Matti on aloittanut xxx tutkintoon tähtäävät xxx opintopisteen laajuiset opinnot Malli ammattikorkeakoulussa xx.xx.20xx. Hän on saanut tähän tutkintoon opintotukea xx kuukautta (ja aikaisempiin korkeakouluopintoihinsa xx kuukautta), joten hän on käyttänyt tutkinnon laajuuden mukaisen tukikuukausien enimmäismäärän.

Tutkinnosta puuttuu xx opintopistettä, jotka opiskelija on ilmoittanut suorittavansa lukuvuoden 20xx – 20xx aikana. Opinnot ovat viivästyneet xxxxx vuoksi.

Matti Opiskelija on hakenut opintotuen enimmäisajan pidentämistä niin, että hänelle myönnettäisiin vielä opintotuki ajalle xx.xx.20xx – xx.xx.20xx.

Pidennys enimmäistukiaikaan voidaan myöntää silloin kun tutkinnon suorittamisen arvioidaan edellyttävän päätoimista opiskelua enintään yhden lukuvuoden ajan, enintään 75 opintopistettä. Lisäksi edellytetään, että opiskelija osoittaa opintojen viivästymisen aiheutuneen opintojen edistymiseen merkittävästi vaikuttaneesta sairaudesta tai muusta erityisen painavasta syystä.

Käytettävissään olevien asiakirjojen perusteella Malli ammattikorkeakoulun opintotukilautakunta katsoo, ettei Opiskelija Matin esittämiä syitä voida pitää opintotukilain 7 a §:ssä tarkoitettuina syinä, eikä lautakunta sen vuoksi puolla opintotukiajan pidentämistä.

Opintotukilautakunta katsoo Opiskelija Matin jäljellä olevin opintojen laajuuden niin suureksi, ettei opintoja voida suorittaa loppuun opintotukilain 7 a §:ssä edellytetyn yhden lukuvuoden aikana, eikä lautakunta sen vuoksi puolla tukiajan pidentämistä.

Malli paikkakunnalla xx.xx.20xx

Maija Sihteeri

opintotukilautakunnan sihteeri